



FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA

Dottorato di ricerca in Diritto ed Economia – Ciclo XXVII

Coordinatore: Chiar.mo Prof. Marcello Clarich

Tesi di dottorato

**LE NUOVE COMPETENZE DELL'AUTORITÀ PER L'ENERGIA
ELETTRICA E IL GAS IN MATERIA DI SERVIZI IDRICI:
L'IMPATTO DELLA REGOLAZIONE INDIPENDENTE**

TUTOR

Chiar.mo Prof. Marcello Clarich

DOTTORANDA

Margherita Mazzoncini

ANNO ACCADEMICO 2014 – 2015

INDICE

INTRODUZIONE	6
CAPITOLO I	9
L'ORGANIZZAZIONE DEL SERVIZIO IDRICO INTEGRATO IN ITALIA	9
1. La disciplina dei servizi pubblici locali a rilevanza economica: profili introduttivi	9
1.1 <i>L'intervento statale nel settore dei servizi di pubblica utilità e la nozione di servizio pubblico</i>	<i>9</i>
1.2 <i>Il TUEL e l'art. 23 bis del D.L. n. 112/2008</i>	<i>14</i>
1.3 <i>Il Referendum del giugno 2011</i>	<i>17</i>
1.4 <i>L'art. 4 del D.L. n. 138/2011 e la sentenza della Corte Costituzionale n. 199/2012</i>	<i>19</i>
1.5 <i>La disciplina vigente in materia di affidamento dei servizi pubblici locali: l'art. 34, commi 20-27, del D.L. n. 179/2012</i>	<i>22</i>
1.6 <i>Le forme di affidamento conformi alla normativa europea</i>	<i>26</i>
2. La disciplina del servizio idrico integrato: dalla Legge Galli al Codice dell'ambiente	30
2.1 <i>La definizione di servizio idrico integrato</i>	<i>34</i>
2.2 <i>Gli Ambiti Territoriali Ottimali</i>	<i>34</i>
2.3 <i>Gli Enti di Governo dell'Ambito</i>	<i>37</i>
2.4 <i>Il Piano d'ambito</i>	<i>39</i>
2.5 <i>L'affidamento del servizio idrico integrato</i>	<i>40</i>
2.5.1 <i>L'art. 149 bis del Codice dell'ambiente</i>	<i>40</i>
2.5.2 <i>Le modalità di affidamento del servizio idrico integrato</i>	<i>41</i>
2.5.3 <i>Le convenzioni tra Enti di Governo dell'Ambito e soggetti gestori del servizio idrico integrato</i>	<i>42</i>
2.6 <i>La determinazione della tariffa</i>	<i>44</i>
2.6.1.1 <i>L'art. 154 del Codice dell'ambiente</i>	<i>44</i>
2.6.1.2 <i>I parametri per la determinazione della tariffa</i>	<i>45</i>
2.6.1.3 <i>La procedura per la determinazione della tariffa</i>	<i>47</i>
CAPITOLO II	50
LA PRECEDENTE REGOLAZIONE DEI SERVIZI IDRICI IN ITALIA	50
1. Il deficit regolatorio dei servizi idrici	50

1.1	<i>I fallimenti del mercato e l'esigenza di una buona regolazione</i>	51
1.2	<i>Le peculiarità dei servizi idrici rispetto agli altri servizi pubblici a rilevanza economica</i>	61
1.2.1	<i>La tecnologia e le caratteristiche del mercato dei servizi idrici</i>	61
1.2.2	<i>La natura giuridica del bene acqua e i fallimenti del mercato</i>	63
2.	Gli organismi preposti alla regolazione dei servizi idrici nel passato	66
2.1	<i>Il Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche</i>	66
2.1.1	<i>Struttura, organizzazione e funzionamento</i>	66
2.1.2	<i>Funzioni</i>	67
2.1.3	<i>Lo scarso impatto della regolazione del Comitato</i>	69
2.2	<i>La Commissione per la vigilanza sulle risorse idriche</i>	72
2.2.1	<i>Struttura, organizzazione e funzionamento</i>	74
2.2.2	<i>Funzioni</i>	74
2.2.3	<i>I limiti della regolazione della Commissione</i>	76
2.3	<i>L'Agenzia nazionale per la regolazione e la vigilanza in materia di acqua</i>	78
2.3.1	<i>Struttura, organizzazione e funzionamento</i>	78
2.3.2	<i>Funzioni</i>	82
2.3.3	<i>La natura giuridica ibrida dell'Agenzia: caratteri e limiti della regolazione</i>	84
2.3.3.1	<i>La scelta del termine "agenzia"</i>	86
2.3.3.2	<i>Un'indipendenza "incompleta"</i>	87
2.3.3.3	<i>Governance</i>	88
2.3.3.4	<i>Organizzazione e funzionamento</i>	89
2.3.3.5	<i>Le competenze</i>	91
	CAPITOLO III	93
	IL NUOVO REGOLATORE DEI SERVIZI IDRICI IN ITALIA	93
1.	Il nuovo ruolo dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas nella regolazione del settore idrico	93
1.1	<i>Le autorità amministrative indipendenti: le origini e le caratteristiche principali</i>	95
1.1.1	<i>Le origini delle autorità amministrative indipendenti</i>	95
1.1.2	<i>I caratteri essenziali delle autorità amministrative indipendenti: l'indipendenza e la neutralità</i>	99

1.1.3	<i>Il fenomeno delle autorità indipendenti in Italia</i>	104
1.2	<i>L'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico: profili organizzativi e funzionali</i>	105
1.2.1	<i>Struttura, organizzazione e funzionamento</i>	106
1.2.2	<i>Le funzioni dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas</i>	107
1.3	<i>Le nuove competenze in materia di regolazione dei servizi idrici</i>	111
1.3.1	<i>La regolazione tariffaria</i>	114
1.3.2	<i>La determinazione degli standard qualitativi e il monitoraggio dei livelli di prestazione</i>	115
1.3.3	<i>Predisposizione di schemi contrattuali</i>	117
1.3.4	<i>Tutela degli utenti e meccanismi di soluzione delle controversie</i>	117
1.3.5	<i>Promozione dello sviluppo del settore idrico: poteri propositivi e consultivi</i>	119
2.	<i>Il confronto con il precedente modello di regolazione</i>	120
2.1	<i>Profili organizzativi e funzionali</i>	121
2.1	<i>I vantaggi della regolazione "indipendente"</i>	123
CAPITOLO IV		126
L'IMPATTO DELLA NUOVA REGOLAZIONE SUL SETTORE IDRICO: INCENTIVI E PROSPETTIVE		126
1.	<i>L'azione regolatoria dell'Autorità nel settore idrico</i>	126
1.1	<i>Il nuovo metodo tariffario idrico</i>	128
1.1.1	<i>Il metodo tariffario transitorio per gli anni 2012 – 2013</i>	131
1.1.2	<i>Il metodo tariffario idrico per gli anni 2014 - 2015</i>	133
1.1.2.1	<i>Campo di applicazione oggettivo e soggettivo</i>	133
1.1.2.2	<i>Definizione delle componenti di costo</i>	134
1.1.2.3	<i>La procedura per l'approvazione della tariffa</i>	135
1.1.2.4	<i>L'analisi tecnico-economica del nuovo metodo tariffario idrico</i>	137
1.1.3	<i>Le novità del nuovo metodo tariffario idrico: profili positivi e negativi</i>	142
1.2	<i>L'adozione delle Convenzioni Tipo</i>	146
1.3	<i>Il calcolo del VIR (Valore Industriale Residuo)</i>	149
1.4	<i>La determinazione di standard qualitativi e il monitoraggio dei livelli di prestazione</i>	152

1.5	<i>La tutela degli utenti e le procedure stragiudiziali di risoluzione delle controversie</i>	155
1.6	<i>Meccanismi di perequazione economica e finanziaria</i>	157
CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE		159
BIBLIOGRAFIA		166

INTRODUZIONE

La presente trattazione si pone come obiettivo principale l'analisi dell'evoluzione della regolazione dei servizi idrici dalla riforma avviata con la legge n. 36/1994 (c.d. Legge Galli) sino ai giorni nostri, con particolare attenzione all'organizzazione, alle funzioni e agli interventi dei soggetti istituzionali di volta in volta preposti alla regolazione, al fine di evidenziare i vantaggi della regolazione c.d. "indipendente".

Le ragioni sottese alla scelta di esaminare la materia della regolazione dei servizi idrici sono molteplici: anzitutto, le caratteristiche peculiari del bene "acqua", la cui gestione e regolazione, come si vedrà, pongono numerose problematiche di carattere giuridico ed economico; in secondo luogo, il carattere innovativo dell'attribuzione delle funzioni regolatorie dei servizi idrici a un'autorità amministrativa indipendente quale l'Autorità per l'energia elettrica e il gas e la portata dei provvedimenti dalla stessa adottati dal 2012 a oggi; infine, il limitato numero di testi, nel panorama della letteratura giuridica, che abbiano approcciato il problema della regolazione dei servizi idrici sotto il profilo della struttura organizzativa e delle competenze del soggetto regolatore.

Il lavoro, sebbene formalmente ripartito in quattro capitoli, è idealmente strutturato in due parti. Nella prima parte della tesi viene anzitutto sinteticamente ricostruita la normativa di riferimento in materia di servizi pubblici locali e, in particolare, del servizio idrico integrato, dando atto delle numerose modifiche che hanno interessato il settore, a partire dalla Legge Galli del 1994 sino al D.L. n. 133/2014, convertito nella legge n. 164/2014 (in vigore dal 12 novembre 2014), che ha modificato numerose disposizioni degli articoli del Codice dell'ambiente dedicati al settore idrico (Capitolo I). Successivamente, si procede all'analisi del precedente assetto regolatorio dei servizi idrici, esaminandone i caratteri e gli esiti e ponendo in luce come, soprattutto in ragione dell'organizzazione e delle funzioni dei soggetti

regolatori (i.e. dal Comitato sino all'Agenzia nazionale di vigilanza sulle risorse idriche), il sistema regolatorio abbia progressivamente manifestato i propri limiti e si sia rivelato insufficiente al fine di garantire una gestione efficiente del servizio e promuovere lo sviluppo del settore idrico (Capitolo II).

La seconda parte della tesi contiene l'analisi del nuovo assetto regolatorio dei servizi idrici, così come risultante dall'attribuzione delle relative competenze all'Autorità per l'energia elettrica e il gas, con particolare riguardo alle novità relative alla struttura organizzativa e funzionale del soggetto regolatore. Più precisamente, dopo una sintetica ricostruzione delle origini e dei caratteri tipici delle autorità amministrative indipendenti, sono esaminate la struttura, l'organizzazione e il funzionamento dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas nonché le funzioni alla stessa attribuite dalla relativa legge istitutiva. Si procede poi all'analisi delle nuove competenze dell'Autorità in materia di regolazione dei servizi idrici, afferenti, in particolare, ai seguenti aspetti: (i) la definizione del metodo tariffario e l'approvazione delle tariffe; (ii) la fissazione di standard minimi di qualità del servizio e il monitoraggio dei livelli prestazionali; (iii) la predisposizione di schemi contrattuali; (iv) le forme di tutela degli utenti e l'elaborazione di meccanismi stragiudiziali di soluzione delle controversie; (v) la promozione dello sviluppo del settore idrico.

Alla luce di tale analisi, il nuovo assetto regolatorio viene posto a confronto con quello precedente, dando atto dell'evoluzione che ha caratterizzato i soggetti preposti alla regolazione del settore, sotto il profilo organizzativo e funzionale, nell'ottica di evidenziare come la natura del soggetto regolatore abbia inciso sull'efficienza della regolazione e, dunque, sullo sviluppo del settore idrico. In particolare, vengono evidenziati i vantaggi connessi all'attribuzione delle funzioni regolatorie di un servizio pubblico a un'autorità

amministrativa indipendente e, dunque, della c.d. regolazione “indipendente” (Capitolo III).

Di tali vantaggi è dato ulteriormente conto nell’ultimo capitolo del lavoro, nel quale vengono analizzati nel dettaglio i principali provvedimenti regolatori del settore idrico adottati dall’AEEGSI dal 2012 a oggi, a conferma del notevole impatto sul settore dell’attribuzione delle funzioni regolatorie a un’autorità indipendente. Più precisamente, vengono esaminati i provvedimenti adottati dall’AEEGSI con riferimento ai seguenti ambiti: (i) il nuovo metodo tariffario e la procedura per l’approvazione della tariffa; (ii) la fissazione degli standard qualitativi minimi e monitoraggio dei livelli prestazionali; (iii) la predisposizione delle c.d. convenzioni tipo, sulla cui base dovranno essere redatte le convenzioni che regolano i rapporti tra enti d’ambito e gestori; (iv) la tutela degli utenti e i meccanismi stragiudiziali di soluzione delle controversie (v) la perequazione economica e finanziaria (Capitolo IV).

Il lavoro si conclude, infine, con alcune considerazioni in merito alle prospettive che si dispiegano alla luce dei recenti sviluppi della regolazione.

CAPITOLO I

L'ORGANIZZAZIONE DEL SERVIZIO IDRICO INTEGRATO IN ITALIA

1. La disciplina dei servizi pubblici locali a rilevanza economica: profili introduttivi

1.1 *L'intervento statale nel settore dei servizi di pubblica utilità e la nozione di servizio pubblico*

La disciplina dei servizi pubblici nel nostro ordinamento trova le proprie origini nella seconda metà dell'Ottocento, con l'introduzione del monopolio postale e del regime misto pubblico-privato di gestione della rete e del trasporto ferroviario, e agli inizi del Novecento, con la municipalizzazione dei servizi locali e l'acquisizione da parte dello Stato delle ferrovie e dei servizi telefonici.

Successivamente, il legislatore italiano ha introdotto una regolamentazione del servizio di trasporto aereo e marittimo, della radiodiffusione, dei servizi telefonici e postali, cui hanno fatto seguito, dopo l'entrata in vigore della Costituzione, l'introduzione di un regime di riserva degli idrocarburi e la nazionalizzazione dell'energia elettrica.

La scelta operata dal legislatore di attrarre nella mano pubblica una serie di servizi da erogare alla collettività deriva, anzitutto, dalla necessità di far fronte a ingenti investimenti patrimoniali per la realizzazione delle reti infrastrutturali, evitando gli abusi dei monopolisti privati e, in secondo luogo, dall'esigenza di perseguire determinati obiettivi di carattere economico, che saranno meglio analizzati nel proseguo della trattazione.

Come rilevato da autorevole dottrina, il rapporto tra Stato e servizi pubblici può cogliersi dal tenore letterale dell'art. 43 Cost., ai sensi del quale: *“A fini di utilità generale la legge può riservare originariamente o trasferire, mediante espropriazione e salvo indennizzo, allo Stato, ad enti pubblici o a comunità di*

lavoratori o di utenti determinate imprese o categorie di imprese, che si riferiscano a servizi pubblici essenziali o a fonti di energia o a situazioni di monopolio ed abbiano carattere di preminente interesse generale”. Il rapporto tra Stato e servizi pubblici, dunque, consiste o in una riserva originaria, nel senso che il servizio nasce come prestazione erogata da un soggetto pubblico, ovvero nell’acquisizione del servizio da parte dello Stato e nell’attribuzione dello stesso a un ente pubblico o a un ente concessionario, come è accaduto per la nazionalizzazione dell’energia elettrica¹.

Come si vedrà più nel dettaglio nei capitoli successivi del presente elaborato, all’inizio degli anni ‘90, il quadro normativo dei servizi pubblici è profondamente mutato per effetto di numerosi interventi di privatizzazione volti alla rimozione del regime di riserva in favore della concorrenza.

Così riassunti i tratti essenziali dell’intervento statale nel settore dei servizi pubblici e prima di analizzare la disciplina dei servizi pubblici locali a rilevanza economica, occorre preliminarmente soffermarsi, sia pure sinteticamente, sulla nozione di servizio pubblico.

Quanto alla nozione di “servizio pubblico”, data la vastità della letteratura giuridica e della giurisprudenza sul punto, ci si limita in questa sede a rilevare quanto segue. Sulla portata della nozione di “servizio pubblico” si sono affermati, in dottrina, due distinti orientamenti: secondo una prima interpretazione che pone in rilievo i profili “soggettivi” della questione, sarebbe pubblico il servizio imputabile allo Stato o ad altro ente pubblico e da questo gestito direttamente o indirettamente.

¹ Cfr. CARINGELLA F., *Compendio di diritto amministrativo*, Roma, 2014, p. 697 ss.

Secondo l'altro orientamento, di carattere "oggettivo", il servizio pubblico deve essere inteso come attività pubblica o privata destinata a soddisfare fini sociali e soggetta a programmi e controlli *ex art.* 41, comma 3, Cost².

L'elemento comune ai due orientamenti sopra richiamati è, dunque, il riconoscimento dell'interesse che l'attività presenta per lo Stato³.

A tal proposito, la giurisprudenza amministrativa ha recentemente affermato che si è in presenza di svolgimento di un servizio pubblico laddove si tratti di attività obbligatoria *ex lege*, disciplinata da norme di rango primario, finalizzata al perseguimento di un interesse pubblico e in favore di una collettività indeterminata di beneficiari⁴.

Il giudice amministrativo ha osservato, inoltre, che, per identificare giuridicamente un servizio pubblico, non è indispensabile, a livello soggettivo, la natura pubblica del gestore, essendo invece necessaria la vigenza di una previsione legislativa che, alternativamente, ne preveda l'istituzione e la relativa disciplina oppure che ne rimetta l'istituzione e l'organizzazione all'Amministrazione. Oltre alla natura pubblica delle regole che presiedono allo svolgimento delle attività di servizio pubblico e alla doverosità del loro svolgimento, è ancora necessario, nella prospettiva di un'accezione oggettiva della nozione, che tali attività presentino carattere economico e produttivo (e

² Nella sua versione classica la tesi oggettiva ricomprendendo nella nozione di servizio pubblico sia attività economiche svolte da soggetti pubblici sia quelle poste in essere da privati e rivolte alla collettività finisce per fornirne un'accezione troppo ampia. Il che ha indotto taluni autori a recuperare l'elemento soggettivo, sostenendo che anche se la gestione del servizio può far capo a soggetti pubblici o privati indistintamente, la titolarità va riservata all'amministrazione che l'ha assunto. Per disamina generale dell'argomento si veda DUGATO M., *I servizi pubblici locali*, in CASSESE S. (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale*, III, Milano, 2003, p. 2581 ss.

Per la discussione dei due modelli, *ex multis*, VILLATA R., *Servizi pubblici. Discussioni e problemi*, Milano, 2008, pp. 50 ss. Si veda, inoltre, CARINGELLA F., *Compendio di diritto amministrativo*, Roma, 2014, pp. 697 ss.

³ Cfr. CARINGELLA F., *Compendio di diritto amministrativo*, Roma, 2014, pp. 697 ss.

⁴ Si veda Cons. Stato, Sez. VI, 5 aprile 2012, n. 2021 nonché Cons. Stato, Sez. V, 14 febbraio 2013, n. 911.

solo eventualmente costituiscano anche esercizio di funzioni amministrative), e che le utilità da esse derivanti siano dirette a vantaggio di una collettività, più o meno ampia, di utenti (in caso di servizi divisibili) o comunque di terzi beneficiari (in caso di servizi indivisibili)⁵.

Ciò premesso, occorre soffermarsi a questo punto sulla nozione di servizio pubblico locale, attualmente contenuta nell'art. 112 del D.Lgs. n. 267/2000 recante il "*Testo unico degli enti locali*" (di seguito anche "**TUEL**"), il quale, per molto tempo, ha costituito l'unica fonte normativa di riferimento in materia servizi pubblici locali, preceduta soltanto dal R.D. 15 ottobre 1925, n. 2578, recante "*Approvazione del testo unico della legge sull'assunzione diretta dei pubblici servizi da parte dei comuni e delle provincie*" e dalla legge 8 giugno 1990, n. 142, recante "*Ordinamento delle autonomie locali*".

Secondo quanto previsto dall'art. 112 del TUEL, "*Gli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze provvedono alla gestione dei servizi pubblici che abbiano per oggetto produzione di beni ed attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali*".

Da tale norma emerge la definizione di servizio locale come prestazione di dare e fare con connotati di natura pubblica. L'art. 112 del TUEL, infatti, legittimerebbe gli enti locali ad assumere come servizi pubblici locali quelle attività che incidono in via diretta sulla comunità locale in quanto rispondenti ad esigenze essenziali o diffuse di quella determinata comunità⁶.

⁵ Così Cons. Stato, 13 settembre 2012, n. 4870.

⁶ A sostegno di tale lettura interpretativa militano gli artt. 5 e 118 Cost. che valorizzano il profilo di autonomia degli enti pubblici locali. In particolare, l'art. 5 Cost. prevede che "*La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento*"; l'art. 118 Cost. dispone che "*Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze. La legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere b) e h) del secondo comma dell'articolo 117, e disciplina inoltre forme di*

Con riferimento, infine, alla distinzione tra servizi pubblici locali di rilevanza economica e servizi pubblici locali privi di rilevanza economica, si osserva quanto segue. A tal proposito, la giurisprudenza costituzionale ha evidenziato il carattere oggettivo della nozione di interesse economico, il quale consiste nella “*possibilità di immettere una specifica attività nel mercato corrispondente, potenziale o reale*”⁷. In particolare, la possibilità di apertura del servizio al mercato deve formare oggetto di un obiettivo giudizio *ex ante*, di carattere potenziale, secondo un criterio di concreta realizzabilità.

La rilevanza economica dell’attività, la cui determinazione è rimessa alla potestà legislativa statale esclusiva non sussiste solo ove è possibile la “concorrenza nel mercato”, ma anche in quei settori ove l’unica normativa pro-concorrenziale ammissibile è quella relativa alle modalità di affidamento dei servizi (“concorrenza per il mercato”)⁸. Di conseguenza, non cessano di avere rilevanza economica quei servizi per i quali si ritiene inefficace o inutile il ricorso al mercato, con riferimento agli interessi pubblici e alle finalità sociali perseguiti dalle autorità pubbliche, e, parimenti, il finanziamento pubblico destinato a compensare gli obblighi di servizio o la gestione diretta non escludono il carattere economico del servizio stesso, purché sia possibile creare un sistema di “concorrenza per il mercato” nel quale le imprese possano contrattarne con gli enti locali l’affidamento.

intesa e coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali. Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà”.

⁷ Così Corte Cost. 17 novembre 2010, n. 325, considerato in diritto par. 9.1. Per un commento approfondito della sentenza in oggetto si rinvia a CAPORALE F., *Legislatore, consulta, democrazia: i nodi irrisolti dei servizi idrici*, in *Giornale dir. amm.*, 2011, pp. 1022 ss.

⁸ Cfr. Corte Cost. 8 giugno 2011, n. 187, considerato in diritto par. 3. Tale impostazione è la stessa che si rinviene negli orientamenti assunti dalla normativa dell’Unione europea, cui lo Stato – secondo la ricostruzione offerta dalla Corte costituzionale – è, in ogni caso, vincolato: perché il servizio assuma carattere economico è sufficiente che possa esservi un mercato a monte in cui le imprese contrattano con l’autorità pubblica la fornitura del servizio.

1.2 Il TUEL e l'art. 23 bis del D.L. n. 112/2008

Come sopra accennato, inizialmente la disciplina dei servizi pubblici locali e delle relative modalità di affidamento era contenuta nel T.U. n. 2568/1925, poi nella legge n. 142/1990 e nel TUEL.

In particolare, con riferimento alle forme di gestione dei servizi pubblici locali, l'art. 113, comma 5, del TUEL prevedeva che l'erogazione del servizio avvenisse *“secondo le discipline di settore e nel rispetto della normativa dell'Unione europea, con conferimento della titolarità del servizio:*

- a) a società di capitali individuate attraverso l'espletamento di gare con procedure ad evidenza pubblica;*
- b) a società a capitale misto pubblico-privato nelle quali il socio privato venga scelto attraverso l'espletamento di gare con procedure ad evidenza pubblica che abbiano data garanzia di rispetto delle norme interne e comunitarie in materia di concorrenza secondo le linee di indirizzo emanate dalla autorità competenti attraverso provvedimenti o circolari specifiche;*
- c) a società a capitale interamente pubblico a condizione che l'ente o gli enti pubblici titolari del capitale sociale esercitino sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e che la società realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti pubblici che la controllano”.*

La disciplina del TUEL è stata oggetto di numerosi interventi normativi volti a meglio disciplinare il regime di affidamento dei servizi pubblici locali secondo principi finalizzati all'apertura degli stessi alla concorrenza; a tal fine, il legislatore ha introdotto, tra l'altro, un articolato regime transitorio relativo alle gestioni in essere affidate in modo non conforme a principi di concorrenza, prevedendo altresì meccanismi di scadenza anticipata delle stesse a seconda delle diverse fattispecie di affidamento.

L'intento liberalizzatore è stato confermato con l'emanazione da parte del legislatore dell'art. 23 *bis* del D.L. n. 112/2008, il quale, in linea con i principi comunitari in materia di liberalizzazione del mercato, ha introdotto una nuova regolazione dei servizi pubblici locali tesa all'apertura del settore alla concorrenza ed alla privatizzazione degli stessi.

La disciplina di cui all'art. 23 *bis* ha ristretto notevolmente la libertà di scelta degli Enti locali in ordine alle modalità di gestione dei servizi pubblici di rilevanza economica, al fine di perseguire la massima concorrenzialità per il mercato⁹.

La disposizione in esame ha previsto, infatti, che il conferimento della gestione dei servizi pubblici locali avvenisse, in via ordinaria, tramite due modalità:

- a) a favore di imprenditori o di società in qualunque forma costituite con il ricorso a procedure competitive ad evidenza pubblica, secondo i principi del Trattato della Comunità europea e della normativa comunitaria in tema di contratti pubblici e, in particolare, i principi di economicità, efficacia, imparzialità, trasparenza, adeguata pubblicità, non discriminazione, parità di trattamento, mutuo riconoscimento, proporzionalità;
- b) a società a partecipazione mista pubblica e privata, a condizione che la selezione del socio avvenga mediante procedure competitive ad evidenza pubblica, nel rispetto dei principi di cui alla lett. a), le quali abbiano ad oggetto, al tempo stesso, la qualità di socio e l'attribuzione di specifici compiti operativi connessi alla gestione del servizio e che al socio sia attribuita una partecipazione al 40%.

⁹ Così SANTISE M., *Coordinate ermeneutiche di diritto amministrativo*, Torino, pp. 91 ss.

L'art. 23 *bis* ha accolto l'orientamento giurisprudenziale prevalente in materia di affidamento a società miste, ammettendolo solo a condizione che la scelta del socio privato avvenga mediante procedure competitive ad evidenza pubblica e che al socio sia affidati compiti operativi connessi al servizio.

L'art. 23 *bis*, comma 3, inoltre, ammetteva l'affidamento in deroga alle modalità di cui al comma 2 (ossia senza gara) nel rispetto dei principi della disciplina comunitaria e *“per situazioni che, a causa di peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto territoriale di riferimento, non permettono un efficace e utile ricorso al mercato”*.

In tal caso, l'ente affidante era tenuto a dare adeguata pubblicità alla scelta, motivandola in base a un'analisi del mercato e contestualmente trasmettere una relazione contenente gli esiti della predetta verifica all'Autorità garante della concorrenza e del mercato (di seguito anche “AGCM”) e alle autorità di regolazione del settore, ove costituite, per l'espressione di un parere sui profili di competenza da rendere entro sessanta giorni dalla ricezione della predetta relazione.

Come osservato dalla dottrina¹⁰, il legislatore del 2008 ha spinto nella direzione della privatizzazione dei servizi pubblici locali a rilevanza economica, limitando i casi di gestione diretta da parte degli enti locali secondo principi più rigorosi di quelli espressi in materia dalla normativa europea e rischiando, inoltre, di ledere le competenze regionali relative ai servizi pubblici locali, trattandosi di previsioni legislative molto dettagliate¹¹.

Tacciata di incostituzionalità, la disposizione è stata salvata dalla nota sentenza della Corte Costituzionale n. 325/2010 secondo la quale le “*modalità*

¹⁰ Si veda SANTISE M., *Coordinate ermeneutiche di diritto amministrativo*, cit. p. 92.

¹¹ Cfr. LA PORTA S., *Il ripristino della normativa abrogata con referendum. Brevi note a margine della travagliata vicenda dei servizi pubblici locali*, in *Rivista telematica giuridica dell'AIC*, 2012, p. 2.

dell'affidamento della gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica” rientrano nella materia “*tutela della concorrenza*”, di esclusiva spettanza statale. La Corte, pur riconoscendo che l’art. 23 *bis* reca una “*disciplina pro concorrenziale più rigorosa rispetto a quanto richiesto dal diritto comunitario*”, ha negato l’esistenza di un contrasto con la disciplina comunitaria¹².

1.3 Il Referendum del giugno 2011

L’art. 23 *bis* – e, in via derivata, il relativo regolamento di attuazione (D.P.R. 7 settembre 2010, n. 168) – sono stati tuttavia abrogati a seguito del *Referendum* svoltosi il 12 e 13 giugno 2011, con effetto a decorrere dal 21 luglio 2011, cioè dal giorno successivo alla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana del D.P.R. n. 113/2011 con cui è stata dichiarata detta abrogazione¹³.

Tale *Referendum* ha eliminato, tra l’altro, le norme che disciplinavano nel dettaglio le modalità di affidamento dei servizi pubblici locali, nonché tutte le disposizioni volte a disciplinare il regime transitorio degli affidamenti in essere non conformi ai principi comunitari in materia di concorrenza, incluso il meccanismo di scadenze anticipate ivi previsto.

In particolare, con il voto del 12 e 13 giugno 2011, il corpo elettorale ha risposto in modo affermativo al quesito referendario su “*Modalità di affidamento e gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica.*”

¹² La normativa in esame presentava ulteriori aspetti problematici per quanto attiene al regime transitorio ivi previsto: nel caso in cui gli enti locali non avessero optato per la gara, avrebbero dovuto cedere almeno il 40% del capitale a un socio; se la società fosse stata quotata in Borsa, l’ente locale sarebbe stato obbligato a scendere sotto il 30%; nel caso di aziende non quotate, il nuovo socio sarebbe stato scelto con una gara avente ad oggetto sia aspetti finanziari che industriali; si stabiliva inoltre che gli affidamenti diretti sarebbero cessati a partire dal 31 dicembre 2011. Cfr. COSTANTINO F., *La guerra dell’acqua. Dalla proprietà del bene alla gestione del servizio*, in *Rivista telematicagiuridica dell’AIC*, 2011, p. 5.

¹³ Ciò ha comportato anche la caducazione del regolamento di attuazione adottato con D.P.R. n. 168/2010.

Abrogazione”, che era stato presentato “*nell'intento di escludere l'applicazione delle norme, contenute nell'art. 23-bis*” del D.L. n. 112/2008, “*che limitano, rispetto al diritto comunitario, le ipotesi di affidamento diretto e, in particolare, quelle di gestione in house di pressoché tutti i servizi pubblici locali di rilevanza economica (ivi compreso il servizio idrico)*”¹⁴ e, dunque, per favorire la gestione pubblica di tali “servizi”, i quali, avendo ad oggetto beni essenziali per la vita umana (come, ad esempio, l'acqua), andrebbero sottratti al controllo degli operatori economici privati.

È opportuno rilevare che, oltre a quella relativa all'art. 23 *bis*, la cui ammissibilità è stata dichiarata dalla Corte costituzionale con sentenza n. 24/2011, sono stati presentati altri tre quesiti referendari riguardanti nello specifico il servizio idrico. Di questi, è stato giudicato ammissibile solo quello relativo alla tariffa del servizio idrico integrato¹⁵. Viceversa, gli altri due quesiti referendari, che si proponevano di abrogare le norme concernenti l'affidamento e le forme di gestione del servizio idrico, sono stati dichiarati inammissibili: uno per “*l'eterogeneità e la frammentarietà*” delle disposizioni che si intendeva abrogare¹⁶ e l'altro perché l'eventuale abrogazione delle norme che si volevano sottoporre a *Referendum* non avrebbe fatto “*venire meno l'applicazione al solo servizio idrico delle forme di gestione fissate, anche per tale servizio, proprio dal detto art. 23-bis*”¹⁷.

¹⁴ Cfr. Corte Cost., 26 gennaio 2011, n. 24.

¹⁵ Cfr. Corte Cost., 26 gennaio 2011, n. 26.

¹⁶ Cfr. Corte Cost., 26 gennaio 2011, n. 27.

¹⁷ Cfr. Corte Cost., 26 gennaio 2011, n. 25.

1.4 L'art. 4 del D.L. n. 138/2011 e la sentenza della Corte Costituzionale n. 199/2012

Stante il vuoto normativo venutosi a creare in forza dell'esito referendario, il legislatore è di nuovo intervenuto sulla materia dei servizi pubblici locali con l'art. 4 del D.L. 13 agosto 2011, n. 138 (convertito con modificazioni dalla legge 14 settembre 2011, n. 148 e modificato dall'art. 9 dalla legge n. 183/2011 e dall'art. 25 del D.L. n. 1/2012).

L'art. 4 del D.L. n. 138/2011 conteneva, come si evince dalla rubrica, norme di *“adeguamento della disciplina dei servizi pubblici locali al referendum popolare e alla normativa dell'Unione europea”*.

Il citato art. 4, tuttavia, ha riproposto buona parte dei principi già previsti dall'art. 23 *bis* e, soprattutto, dal relativo Regolamento di attuazione (D.P.R. n. 168/2010).

In particolare, ha reintrodotto la liberalizzazione dei servizi pubblici locali, *“limitando (...) l'attribuzione di diritti di esclusiva alle ipotesi in cui, in base ad una analisi di mercato, la libera iniziativa economica privata non risulti idonea a garantire un servizio rispondente ai bisogni della comunità”* (comma 1)¹⁸.

Per quanto riguarda la gestione *in house*, che aveva rappresentato il fulcro del *Referendum* del 2011, l'art. 4 non solo ha riprodotto testualmente parte del comma 3 dell'art. 23 *bis*, ma ha reso altresì più difficile il ricorso a detto tipo di gestione. Infatti, dopo aver ribadito il carattere eccezionale della gestione *in house*, l'art. 4, comma 13, ha stabilito che l'affidamento *in house* poteva avvenire *“a favore di società a capitale interamente pubblico che abbia i requisiti richiesti dall'ordinamento comunitario per la gestione cosiddetta in house”* (riprendendo quasi integralmente la formula del comma 3 dell'art. 23

¹⁸ LA PORTA S., *Il ripristino della normativa abrogata con referendum. Brevi note a margine della travagliata vicenda dei servizi pubblici locali*, cit., p. 4.

bis) e che l'affidamento era possibile solo “*se il valore economico del servizio oggetto dell'affidamento è pari o inferiore alla somma complessiva di 200.000 euro annui*”, laddove invece l'art. 23 *bis* richiedeva soltanto il verificarsi di “*situazioni eccezionali*”.

A differenza di quanto previsto dall'art. 23 *bis*, l'art. 4, comma 34, del D.L. n. 138/2011 ha espressamente escluso il servizio idrico integrato dall'ambito di applicazione della disciplina dei servizi pubblici locali recata dall'art. 4 medesimo.

Alcune Regioni italiane hanno impugnato l'art. 4 del D.L. n. 138/2011, lamentando la violazione da parte del legislatore dei seguenti parametri costituzionali: (a) l'art. 75 Cost., avendo l'art. 4 citato reintrodotta disposizioni abrogate in via referendaria, (b) l'art. 117 Cost., in ragione della violazione degli artt. 14, 106 e 345 del Trattato dell'Unione europea e l'art. 36 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e, in particolare, dei principi “*di pluralismo di fonti*” a danno dell'autonomia regionale, “*di neutralità rispetto agli assetti proprietari delle imprese*” e di *preemption*¹⁹, (c) l'art. 77 Cost. per l'insussistenza delle ragioni di “*straordinaria necessità ed urgenza*” che legittimano l'adozione dei decreti legge, posto che “*a seguito dell'abrogazione dell'art. 23 bis del D.L. n. 112/2008 sarebbe comunque applicabile direttamente nel nostro ordinamento la normativa comunitaria conferente*”, (d) gli artt. 5, 114, 117 e 118 Cost., per la lesione delle competenze regionali residuali derivanti dalla circostanza che il legislatore nazionale ha fortemente limitato la sfera decisionale degli enti locali in merito alle modalità di erogazione dei servizi pubblici stabilendo “*vincoli stringenti alla possibilità degli affidamenti diretti*” e andando ben oltre le competenze statali in materia

¹⁹ La neutralità del diritto dell'Unione europea rispetto agli assetti proprietari delle imprese precluderebbe l'assunzione di un più rigido modello a livello nazionale.

di tutela della concorrenza che dovranno esser ristrette al solo “*profilo dell'affidamento del servizio pubblico locale*”.

La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 199/2012, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 del D.L. n. 138/2011, per violazione dell'art. 75 Cost., così eliminando la normativa in materia di servizi pubblici locali di rilevanza economica in esso contenuta, nell'intento di salvaguardare l'esito referendario del giugno 2011²⁰.

La Corte Costituzionale ha riconosciuto che l'art. 4 citato è stato introdotto in contrasto con l'intento referendario, ossia quello di “*escludere l'applicazione delle norme contenute nell'art. 23 bis che limitano, rispetto al diritto comunitario, le ipotesi di affidamento diretto e, in particolare, quelle di gestione in house di pressoché tutti i servizi pubblici locali di rilevanza economica (ivi compreso il servizio idrico)*”²¹ in favore di una regolazione del settore esclusivamente sulla base della normativa europea applicabile; il Governo, invece, nonostante l'intitolazione del decreto legge (“*Adeguamento della disciplina dei servizi pubblici locali al referendum popolare e alla normativa dall'Unione europea*”), non ha adeguato la disciplina in questione, riproponendo non solo le disposizioni legislative abrogate, ma anche quelle le norme regolamentari di attuazione e accentuando “*la drastica riduzione delle ipotesi di affidamenti diretti dei servizi pubblici locali che la consultazione referendaria aveva inteso escludere*”²².

Per effetto della dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 4 del D.L. n. 138/2011 è venuta meno per l'ennesima volta la disciplina nazionale in

²⁰ Sul punto cfr. FERRI G., *Abrogazione popolare e vincolo per il Legislatore: il divieto di ripristino vale finché non intervenga un cambiamento del «quadro politico» o delle «circostanze di fatto»*, in *Giur. It.*, 2013, pp. 2 ss.; COCIMANO G., *L'Illegittimità costituzionale dei limiti all'in house nei servizi pubblici locali*, in *Urbanistica ed appalti*, 2012, p. 1139 ss.

²¹ Cfr. Corte Cost., 12 gennaio 2011, n. 24.

²² Così PERFETTI L.R., *Il regime dei servizi pubblici locali: il ritorno all'autonomia, il rispetto della disciplina europea, la finalizzazione alle aspettative degli utenti*, in *Giur. It.*, 2013, pp. 3 ss.

materia di servizi pubblici locali, con conseguente applicabilità agli stessi delle disposizioni costituzionali e comunitarie rilevanti.

1.5 *La disciplina vigente in materia di affidamento dei servizi pubblici locali: l'art. 34, commi 20-27, del D.L. n. 179/2012*

A seguito della sentenza della Corte Costituzionale n. 199/2012, il legislatore è nuovamente intervenuto sulla disciplina dei servizi pubblici locali con l'art. 34, commi 20-27, del D.L. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221, recante *“Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese”*.

Tale norma contiene, attualmente, la disciplina nazionale di riferimento in materia di servizi pubblici locali.

Assumono rilievo, in particolare, i commi 20, 21 e 22, i quali sono di seguito brevemente esaminati.

L'art. 34, al comma 20, dispone che *“Per i servizi pubblici locali di rilevanza economica, al fine di assicurare il rispetto della disciplina europea, la parità tra gli operatori, l'economicità della gestione e di garantire adeguata informazione alla collettività di riferimento, l'affidamento del servizio è effettuato sulla base di apposita relazione, pubblicata sul sito internet dell'ente affidante, che dà conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e che definisce i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche se previste”*.

La norma, dunque, rimette la scelta del modello di gestione del servizio all'ente affidante, limitandosi a prevedere la necessità, ai fini dell'affidamento del servizio, della redazione e della pubblicazione di una relazione, con duplice contenuto:

- a) indicazione delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta;

- b) definizione dei contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche se previste.

Viene, dunque, espressamente previsto l'obbligo di motivare e pubblicizzare il ricorso all'affidamento diretto o all'affidamento tramite gara.

È significativo, inoltre, che l'atto di affidamento (contenuto nella relazione che l'affidante dovrà pubblicare) debba definire *“i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale”* e le eventuali compensazioni economiche; nella stessa direzione sembra muoversi la previsione dell'obbligo di *“garantire adeguata informazione alla collettività di riferimento”*.

Dunque, il modello gestionale di riferimento non è più ricercato in una scelta organizzativa a monte, ma dipende strettamente dalla propria adeguatezza rispetto al “fatto” (i.e. il tipo di servizio, la remuneratività della gestione, l'organizzazione del mercato, le condizioni delle infrastrutture e delle reti), alle disposizioni europee – coerenti con quelli costituzionali – e all'interesse della comunità degli utenti, che costituisce la vera finalità della disciplina.

Secondo quanto previsto dall'art. 34, comma 21, del D.L. n. 179/2012: *“Gli affidamenti in essere alla data di entrata in vigore del presente decreto non conformi ai requisiti previsti dalla normativa europea devono essere adeguati entro il termine del 31 dicembre 2013 pubblicando, entro la stessa data, la relazione prevista al comma 20. Per gli affidamenti in cui non è prevista una data di scadenza gli enti competenti provvedono contestualmente ad inserire nel contratto di servizio o negli altri atti che regolano il rapporto un termine di scadenza dell'affidamento. Il mancato adempimento degli obblighi previsti nel presente comma determina la cessazione dell'affidamento alla data del 31 dicembre 2013”*.

La norma riguarda gli affidamenti in essere alla data di entrata in vigore del D.L. n. 179/2012 ed ha un duplice contenuto:

- a) la prima parte riguarda gli affidamenti *“non conformi ai requisiti previsti dalla normativa europea”*, i quali vanno adeguati entro il 31 dicembre 2013 *“pubblicando, entro la stessa data, la relazione prevista al comma 20”*.
- b) la seconda parte riguarda tutti gli affidamenti, conformi ai requisiti previsti dalla normativa europea, nei quali non è prevista una data di scadenza. Gli enti competenti devono provvedere ad inserire nel contratto di servizio, o negli altri atti che regolano il rapporto, un termine di scadenza dell'affidamento.

In entrambe le fattispecie, ove entro il 31 dicembre 2013 non si provveda a far cessare l'affidamento non conforme al diritto europeo e, per gli affidamenti conformi ma senza scadenza, non si inserisca il termine di scadenza, è prevista la cessazione ex lege dell'affidamento in essere alla data del 31 dicembre 2013.

Infine, l'art. 34, comma 22, del D.L. n. 179/2012 prevede che: *“Gli affidamenti diretti assentiti alla data del 1° ottobre 2003 a società a partecipazione pubblica già quotate in borsa a tale data, e a quelle da esse controllate ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile, cessano alla scadenza prevista nel contratto di servizio o negli altri atti che regolano il rapporto; gli affidamenti che non prevedono una data di scadenza cessano, improrogabilmente e senza necessità di apposita deliberazione dell'ente affidante, il 31 dicembre 2020”*. La norma fissa la disciplina transitoria degli affidamenti diretti alle società quotate; affidamenti che, effettuati direttamente (senza gara) a società miste (quali sono le società quotate in borsa) e quindi non *in house* – di conseguenza non conformi al diritto europeo – trovano una nuova copertura legislativa una volta venuta meno quella costituita dall'art. 4, comma 32, lett. d), del D.L. n. 138/2011.

È opportuno evidenziare che l'art. 34, commi 20, 21 e 22, del D.L. n. 179/2012 non si applica al servizio di distribuzione di gas naturale, al servizio

di distribuzione di energia elettrica e alla gestione delle farmacie comunali. Il servizio idrico integrato ricade, invece, nel campo di applicazione della norma. Oltre alla finalizzazione dell'organizzazione e delle modalità di affidamento alla centralità dei diritti dell'utente, due sono gli elementi di sistema che l'art. 34 introduce.

La nuova disciplina prevede, infatti, che le *“funzioni di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, compresi quelli appartenenti al settore dei rifiuti urbani, di scelta della forma di gestione, di determinazione delle tariffe all'utenza per quanto di competenza, di affidamento della gestione e relativo controllo”* siano esercitate *“unicamente dagli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei”*; ambiti e bacini ottimali dovrebbero assicurare altresì una minore influenza delle decisioni degli organi politici locali ed una maggiore aderenza ai fatti (la natura del servizio, la conformazione fisica delle aree da servire, la struttura industriale dell'attività, ecc.) e agli obiettivi (la soddisfazione della pretesa dell'utente).

Il secondo elemento di sistema attiene al regime transitorio di favore per gli affidamenti diretti di cui siano titolari le società a partecipazione pubblica già quotate in borsa alla data del 1° ottobre 2003 e a quelle da esse controllate ai sensi dell'art. 2359 del codice civile.

Tali affidamenti, infatti, in deroga a quanto previsto dal comma 21, non devono essere adeguati alla disciplina europea, bensì cessano alla scadenza prevista nel contratto di servizio o negli altri atti che regolano il rapporto. Per gli affidamenti privi di una data di scadenza è prevista la cessazione, improrogabile e senza necessità di apposita deliberazione dell'ente affidante, alla data del 31 dicembre 2020.

Appare evidente che il legislatore del 2012 abbia compiuto una scelta di politica industriale, indicando nelle società a partecipazione pubblica quotate prima del 1° ottobre 2003 uno strumento di crescita dell'organizzazione

industriale del settore idoneo a consentire la creazione di soggetti in grado di confrontarsi con il mercato internazionale nel perimetro delle gare da indire²³.

1.6 *Le forme di affidamento conformi alla normativa europea*

Secondo quanto previsto dalla normativa attuale, dunque, l'affidamento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, ivi incluso il servizio idrico integrato, deve avvenire nel rispetto della legislazione e dei principi europei.

Tra i principi del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (di seguito anche "**Trattato**" o "**TFUE**") che rilevano ai fini che in questa sede rilevano occorre ricordare quelli affermati dall'art. 106, comma 2, e dall'art. 14, in ragione dei quali l'incarico di gestione di servizi di interesse economico generale non deve comportare per le imprese destinatarie una sottrazione alle generali regole di concorrenza. In ottemperanza ai rigorosi principi dettati dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea (di seguito anche "**CGUE**") gli enti affidanti devono sempre curare l'interesse fondamentale sotteso all'attuale disciplina dell'evidenza pubblica: la tutela della concorrenza, appunto, cui si applicano anche i principi di parità di trattamento, di non discriminazione e di trasparenza.

²³ Il regime speciale previsto per la società quotate era stato introdotto inizialmente dall'art. 4, comma 234, della legge n. 350/2003, in connessione con uno dei primi interventi volti ad introdurre un regime transitorio in relazione alla gestioni allora in essere.

La *ratio* della norma era chiara: la tutela della stabilità dei mercati finanziari e del risparmio e dunque degli investitori (istituzionali e piccoli azionisti), i quali avevano fatto ragionevole affidamento sulla scadenza naturale delle concessioni in capo alle società quotate concessionarie.

Tale esigenza era stata tenuta ben presente dal legislatore anche in occasione dell'introduzione dell'Art. 23 bis, nel contesto di stringente impulso verso l'apertura dei servizi pubblici locali al mercato, nonché dell'art. 4 del D.L. n. 138/2011.

L'art. 34, comma 22, del D.L. n. 179/2012, dunque, trae origine da norme sostanzialmente analoghe che, a partire dal 2003, e al ricorrere di determinati presupposti, hanno inteso salvaguardare le imprese quotate da possibili criticità derivanti dall'applicazione del regime transitorio come di volta in volta modificato.

Tre sono, ad oggi, le possibili modalità di affidamento dei servizi pubblici locali conformi all'ordinamento europeo nonché ai principi affermati dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea.

- a) ricorso al mercato (i.e. scelta del soggetto affidatario con procedura ad evidenza pubblica che dovrà essere espletata nel rispetto dei principi desumibili dal Trattato);
- b) partenariato pubblico-privato istituzionalizzato (i.e. affidamento del servizio a società miste pubblico-private²⁴, che dovrà avvenire nell'osservanza delle condizioni individuate dalla giurisprudenza comunitaria e nazionale in materia²⁵, e precisamente:
 - l'esistenza di una norma di legge che autorizzi l'Amministrazione ad avvalersi dello strumento delle società miste;
 - la scelta del partner privato mediante procedura competitiva pubblica²⁶;
 - lo svolgimento dell'attività della costituenda società mista, almeno in via prevalente, in favore dell'Amministrazione che ha proceduto alla costituzione della società medesima;
 - puntuale definizione nell'ambito della gara che dovrà avere ad oggetto oltre alla qualità di socio, anche l'attribuzione di specifici

²⁴ Le società miste rappresentano la forma tipica del partenariato pubblico-privato istituzionalizzato. Il privato è il *partner* dell'Amministrazione affidataria, la quale, una volta individuato il socio privato mediante procedura selettiva, non è successivamente tenuta all'espletamento di ulteriori gare per l'affidamento del servizio, che può essere direttamente concesso alla società.

²⁵ Cfr. Cons. Stato, Ad. Plen., 3 marzo 2008, n. 1; Cons. Stato, Sez. II, Parere 18 aprile 2007, n. 456.

²⁶ L'affidamento a società miste deve avvenire nel contesto di una gara unica a doppio oggetto finalizzata alla scelta del socio operativo privato e all'affidamento del servizio. Al socio privato è richiesto un contributo di natura prevalentemente operativa che, nell'ambito del processo di produzione ed erogazione del servizio, sia in grado di sostanziale la singola fase o l'insieme di fasi rispetto alle quali la società non disponga autonomamente delle necessarie capacità e risorse. A garanzia dei partecipanti alla procedura di evidenza occorre predeterminare, già nella predisposizione degli atti di gara, non solo il limite temporale dell'affidamento, ma anche le precise modalità con cui consentire alla scadenza del contratto l'eventuale svolgimento della gara per la scelta di un nuovo socio. Il socio individuato attraverso la procedura ad evidenza pubblica, in altri termini, deve soggiacere all'obbligo di cedere la propria quota all'eventuale nuovo socio, da individuarsi sempre con gara, a condizioni prefissate in origine.

compiti operativi connessi alla gestione del servizio (c.d. “gara a doppio oggetto”);

- la selezione dell’offerta migliore sulla base non della capacità finanziaria dell’ente, bensì della capacità dello stesso di svolgere le specifiche prestazioni oggetto di contratto;
- la durata predeterminata del rapporto.

c) affidamento *in house*²⁷ (i.e. affidamento diretto, senza previa gara, il quale dovrà avvenire nel rispetto delle tre condizioni individuate dalla giurisprudenza della CGUE²⁸, e precisamente:

- i. la partecipazione pubblica totalitaria;

²⁷ L’espressione “*in house providing*” è stata utilizzata dalla giurisprudenza comunitaria per indicare la situazione nella quale la Pubblica Amministrazione acquisisce beni, servizi o lavori attraverso l’autoproduzione per il tramite della propria compagine organizzativa, senza quindi il ricorso a terzi (il mercato) tramite gara.

In particolare, la Corte di Giustizia dell’Unione europea ha ritenuto legittimo il ricorso ad una persona giuridicamente distinta (anche in forma societaria) dall’ente pubblico di appartenenza, ripetutamente evidenziandone la compatibilità con la normativa comunitaria in materia di appalti pubblici, subordinatamente alla sussistenza di due condizioni:

a) che l’ente affidante eserciti sul soggetto affidatario un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi;

b) che il soggetto affidatario svolga la parte essenziale della propria attività insieme con l’ente o con gli enti che lo controllano.

La presenza di tali caratteristiche consentirebbe, in sostanza, di qualificare l’unità soggettivamente separata incaricata dalla pubblica amministrazione della gestione del servizio in forza di un affidamento diretto come una *longa manus* dell’amministrazione stessa, secondo un modello qualificabile in termini di delegazione interorganica. Mancando, per l’ente *in house*, il profilo della terzietà rispetto all’Amministrazione controllante, viene meno la necessità per la stessa di bandire procedure ad evidenza pubblica.

Viceversa, laddove il soggetto affidatario risulti nella sostanza autonomo oltre che formalmente distinto dall’amministrazione aggiudicatrice, va certamente applicata la disciplina comunitaria (e nazionale) in materia di evidenza pubblica.

In particolare, la giurisprudenza europea ha ritenuto che l’*in house* ricorra quando l’affidatario diretto non fornisce i suoi servizi a soggetti diversi dall’ente controllante, anche se pubblici, ovvero li fornisce in misura quantitativamente irrisoria e qualitativamente irrilevante sulle strategie aziendali e, comunque, nell’ambito della competenza territoriale dell’ente controllante. In particolare, la Corte di Giustizia dell’Unione Europea ha riconosciuto la sussistenza del requisito quando l’attività della società *in house* sia “*sostanzialmente destinata in via esclusiva all’ente*” (cfr. sentenza Carbotermo, CGCEE, 11 maggio 2006, C-340/04).

La differenza tra società *in house* e società miste risiede nella circostanza che mentre le prime costituiscono un organo dell’Amministrazione, le seconde implicano la creazione di un modello nuovo, nel quale devono convergere interessi pubblici e privati (cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 16 marzo 2009, n. 1555).

²⁸ Cfr. CGCEE, sentenza Teckal del 18 novembre 1999, C-107/98; nello stesso senso, tra le più recenti, CGUE 10 settembre 2009, C-573/07.

- ii. l'esercizio da parte del soggetto pubblico di un controllo analogo a quello che esercita sui propri servizi;
- iii. la realizzazione da parte del soggetto affidatario della parte "prevalente" della propria attività in favore dell'ente o degli enti pubblici che lo controllano).

Nel nostro ordinamento, dunque, a seguito della sentenza della Corte Costituzionale n. 199/2012 e l'entrata in vigore dell'art. 34 del D.L. n. 179/2012, l'affidamento *in house* dei servizi pubblici locali di rilevanza economica è ammesso senza deroghe e senza eccezioni²⁹.

²⁹ La differenza tra società *in house* e società mista, così sintetizzata dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato nella sentenza del 30 settembre 2010, n. 7214: "*la prima agisce come un vero e proprio organo dell'Amministrazione "dal punto di vista sostantivo" (in ragione del controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi dall'amministrazione aggiudicatrice e della destinazione prevalente dell'attività dell'ente in house in favore dell'amministrazione stessa), mentre la diversa figura della società mista a partecipazione pubblica maggioritaria, in cui il socio privato sia scelto con una procedura ad evidenza pubblica, presuppone la creazione di un modello nuovo, nel quale interessi pubblici e privati trovino convergenza*". Secondo il Tar Lombardia, Milano, Sez. I, 5 dicembre 2012, n. 2911, "*in quest'ultimo caso, l'affidamento di un servizio ad una società mista è ritenuto ammissibile a condizione che si sia svolta una unica gara per la scelta del socio e l'individuazione del determinato servizio da svolgere (delimitato in sede di gara sia temporalmente che con riferimento all'oggetto)*".

2. La disciplina del servizio idrico integrato: dalla Legge Galli al Codice dell'ambiente

La disciplina giuridica dei servizi idrici presenta numerosi profili di interesse sia per quanto concerne il profilo della gestione e dell'affidamento degli stessi sia per quanto attiene alla particolare natura del bene "acqua"³⁰. Tale disciplina ha formato oggetto, nel corso del tempo, di numerosi interventi di modifica a livello europeo e nazionale.

Fino alla metà degli anni '90 in Italia la gestione dei servizi idrici era compito dei singoli comuni e veniva svolta in economia direttamente dall'ente locale o veniva assegnata tramite concessione ad aziende pubbliche o, raramente, private. Il limite di questo assetto era legato alla numerosità e alle dimensioni medie contenute delle gestioni, che non erano in grado di raggiungere livelli adeguati di efficienza economica e di standard di servizio. Gli investimenti nel settore facevano affidamento su risorse pubbliche sempre più esigue, il *know how* per la progettazione e la realizzazione delle infrastrutture era limitato. Tra l'altro le tariffe non riuscivano a coprire i costi di gestione con perdite sistematiche ripianate dalla fiscalità generale.

La legge 5 gennaio 1994, n. 36 (di seguito anche "**Legge Galli**") ha largamente riformato il comparto dei servizi idrici con l'applicazione di un regime "industriale" mirante a recuperare l'efficienza nella gestione delle risorse idriche, determinando la transizione da un sistema di gestione delle risorse idriche frazionato e difficilmente controllabile a una gestione imprenditoriale, affidata ad operatori economici specializzati.

In particolare, la riorganizzazione del servizio si basava sui seguenti principi:

(i) l'individuazione di ambiti territoriali ottimali tali da garantire il conseguimento di idonee dimensioni gestionali e il superamento della

³⁰ Così MUSSELLI L., *Modelli innovativi di governance territoriale. Profili teorici e applicativi*, a cura di BILANCIA P., Milano, 2011, pp. 235–253.

frammentazione territoriale e organizzativa; (ii) la gestione integrata del ciclo dell'acqua inteso come l'insieme dei servizi di captazione, adduzione e distribuzione di acqua potabile, di fognatura e di depurazione delle acque reflue; (iii) la separazione tra l'attività di indirizzo e di controllo, affidata a un regolatore locale (l'ente d'ambito), e quella gestionale, affidata ad un unico soggetto selezionato con meccanismo competitivo; (iv) la natura imprenditoriale della gestione sulla base di criteri di efficienza, efficacia ed economicità; (iv) una politica tariffaria tale da assicurare la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio, con una tariffa unica per ogni ambito, in grado di coprire completamente i costi variabili e fissi.

La Legge Galli ipotizzava quindi un'integrazione orizzontale su un'area sufficiente a realizzare economie di scala e un'integrazione verticale tra le componenti della filiera (acquedotto, depurazione e fognatura), sotto il controllo di un regolatore che definisse e monitorasse le condizioni, non solo economiche, per l'erogazione del servizio. Il legislatore ha previsto un significativo contributo degli enti locali: alle Regioni spettava l'emanazione di una legge di approvazione delle norme attuative che contenesse la delimitazione degli ambiti territoriali ottimali (di seguito anche "ATO") e la redazione di uno schema di convenzione che regolasse i rapporti con il gestore; i Comuni e le Province partecipanti all'Autorità d'ambito (di seguito anche "AATO")³¹, la quale è tenuta prima a compendiare in un ambito lo stato del servizio idrico, i livelli di servizio da garantire all'utenza, gli investimenti da effettuare e le tariffe, e poi ad assegnare il servizio.

La Legge Galli, dunque, ha il merito di avere generato un cambiamento di notevole portata nel settore, vista l'introduzione di principi innovativi come la

³¹ Come sottolinea autorevole dottrina, il disegno dell'AATO è il frutto di un compromesso poiché "il legislatore nazionale ha giudicato inevitabile, a Costituzione invariata, rispettare la competenza comunale in materia". MURARO G., *La gestione del servizio idrico integrato in Italia, tra vincoli europei e scelte nazionali*, in "Mercato Concorrenza Regole", n. 2, 2003, pag. 409.

gestione industriale unitaria del processo produttivo su un ambito territoriale sufficientemente ampio, l'affermazione del meccanismo competitivo nella scelta del gestore, la piena copertura dei costi tramite la tariffa e la regolazione affidata ad un soggetto espressione della comunità locale cui è rivolto il servizio. Quest'ultimo elemento, data la partecipazione collegiale di tutti gli enti locali, precedentemente gestori del servizio, può avere rallentato il processo decisionale del regolatore locale³².

Si tratta di un'impostazione che ha anticipato per molti aspetti la direttiva europea n. 2000/60/CE in tema di acque (*Water Framework Directive*)³³, la quale ha istituito un quadro generale per l'azione comunitaria in materia di acque, stabilendo obblighi giuridici di protezione e ripristino della qualità delle risorse idriche rispetto ai diversi bacini idrografici europei, nella prospettiva del superamento dei confini amministrativi esistenti tra singoli Stati membri³⁴.

In particolare, la direttiva 2000/60/CE perseguiva, tra l'altro, i seguenti obiettivi: (i) ampliare la protezione delle acque, sia superficiali che sotterranee; (ii) gestire le risorse idriche sulla base di bacini idrografici indipendentemente dalle strutture amministrative; (iii) procedere attraverso un'azione che uniformi i limiti delle emissioni e standard di qualità; (iv) riconoscere a tutti i servizi idrici il giusto prezzo che tenga conto del loro costo

³² Sul punto si veda BENVENUTI M. e GENNARI E., *Il servizio idrico in Italia: stato di attuazione della legge Galli ed efficienza delle gestioni. Questioni di Economia e Finanza*, 2008, pp. 3 ss.; ROMANO R., *I servizi idrici italiani. Quale relazione tra performance e modelli di governance*, Milano, 2013, p. 100 ss.

³³ ARNAUDO L., *Gestione giuridica delle acque e concorrenza nei servizi idrici*, in "Mercato Concorrenza Regole", n. 3.

³⁴ Per un'ampia disamina della direttiva in esame cfr. AMMANNATI L., *Governance dell'economia e integrazione europea*, Milano, 2008, pp. 39–42.

economico reale; (v) rendere partecipi i cittadini delle scelte adottate in materia³⁵.

La direttiva quadro europea sulle acque ha condotto il legislatore italiano all'adozione del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (di seguito anche “**Codice dell’ambiente**”) e, con esso, delle norme nazionali in tema di “*Gestione delle risorse idriche*”, contenute nella Parte III, Sezione III (artt. 141 e ss.). Esse riproducono sostanzialmente le previgenti disposizioni della Legge Galli e sanciscono in capo agli enti territoriali competenti l’obbligo di provvedere alla razionalizzazione della gestione delle acque, indicando una serie di regole per gestire le risorse idriche e il servizio idrico integrato per i profili concernenti la tutela dell’ambiente e della concorrenza, nell’ottica di garantire i livelli essenziali delle prestazioni di erogazione del servizio.

Recentemente, peraltro, sono intervenute alcune rilevanti modifiche normative che hanno inciso sulla disciplina nazionale del servizio idrico integrato, quali, a titolo esemplificativo e non esaustivo:

- la legge 26 marzo 2010, n. 42, che ha convertito il D.L. 25 gennaio 2010, n. 2, con la quale è stata prevista la soppressione delle autorità d’ambito territoriale ottimale nel settore dell’acqua e dei rifiuti;
- il D.L. 6 dicembre 2011, n. 201 convertito nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, e precisamente l’art. 21, commi 13, 19 e 20, il quale ha disposto:
(i) la soppressione dell’Agenzia nazionale per la regolazione e la vigilanza in materia di acqua; (ii) il trasferimento all’Autorità per l’energia elettrica, il gas e il sistema idrico (di seguito anche “**AEEGSI**”) delle funzioni attinenti alla regolazione e al controllo dei servizi idrici;

³⁵ Si veda Treu M.C. *La Direttiva 2000/60/CE in Città, salute, sicurezza*, Rimini 2009, in cui si legge “*Nell’ambito della direttiva la sostenibilità ecologica implica la garanzia delle funzioni ambientali irrinunciabili. Si tratta di un concetto che già contiene una dimensione economica, nella misura in cui l’individuazione delle funzioni ambientali relativamente irrinunciabili è in realtà più problematica di quanto sembri a prima vista. Pragmaticamente la direttiva sceglie una definizione relativamente restrittiva di ciò che è irrinunciabile (il raggiungimento di uno stato buono ad esempio), riconoscendo implicitamente che ulteriori miglioramenti alla qualità vanno soppesati confrontando i benefici con i costi*”.

- (iii) la soppressione della Commissione Nazionale per la Vigilanza sulle Risorse idriche;
- l'art. 7 del D.L. n. 133/2014, convertito nella legge n. 164/2014 (in vigore dal 12 novembre 2014), che ha modificato numerose disposizioni degli articoli del Codice dell'ambiente dedicati al settore idrico.

Di seguito viene effettuata una ricognizione della disciplina nazionale attualmente vigente del servizio idrico integrato, così come risultante dopo i predetti interventi normativi.

2.1 *La definizione di servizio idrico integrato*

Il Codice dell'ambiente ha recepito la nozione di servizio idrico integrato introdotta dalla Legge Galli. In base all'art. 141, comma 2, del Codice dell'ambiente si intende per servizio idrico integrato *“l'insieme dei servizi pubblici di captazione, adduzione e distribuzione di acqua ad usi civili di fognatura e di depurazione delle acque reflue, e deve essere gestito secondo principi di efficienza, efficacia ed economicità, nel rispetto delle norme nazionali e comunitarie”*.

La norma prevede, dunque, una gestione unitaria del servizio idrico, comprendente tutte le competenze relative al ciclo completo dell'acqua, nell'ottica di consentire una maggiore sfruttamento delle economie di scala derivanti dall'integrazione verticale delle diverse fasi della filiera idrica e dal superamento della frammentazione gestionale.

2.2 *Gli Ambiti Territoriali Ottimali*

Secondo quanto previsto dall'art. 147 del Codice dell'ambiente, i servizi idrici sono organizzati sulla base di ATO, ossia di ambiti territoriali ottimali (come sopra definiti), ovvero porzioni di territorio definite dalle Regioni sulla base

dei criteri di cui alla Legge Galli, confluiti nel Codice dell'ambiente, quali: (i) rispetto dell'unità di bacino idrografico, (ii) unicità della gestione e (iii) conseguimento di adeguate dimensioni gestionali (comma 1).

L'art. 147, inoltre, attribuisce alle Regioni la possibilità di modificare i perimetri degli ATO per migliorare la gestione del servizio idrico integrato, assicurandone comunque lo svolgimento secondo criteri di efficienza, efficacia ed economicità, nel rispetto dei seguenti principi: a) unità del bacino idrografico o del sub-bacino o dei bacini idrografici contigui, tenuto conto dei piani di bacino, nonché della localizzazione delle risorse e dei loro vincoli di destinazione, anche derivanti da consuetudine, in favore dei centri abitati interessati; b) unicità della gestione; c) adeguatezza delle dimensioni gestionali, definita sulla base di parametri fisici, demografici, tecnici (comma 2).

Ove l'ATO coincida con l'intero territorio regionale, ove si renda necessario al fine di conseguire una maggiore efficienza gestionale ed una migliore qualità del servizio all'utenza, è consentito l'affidamento del servizio idrico integrato in ambiti territoriali comunque non inferiori agli ambiti territoriali corrispondenti alle province o alle città metropolitane. Sono fatte salve le gestioni del servizio idrico in forma autonoma esistenti nei comuni montani con popolazione inferiore a 1.000 abitanti istituite ai sensi dell'art. 148, comma 5, del Codice dell'ambiente.

Deve rilevarsi, per completezza, che il legislatore ha recentemente introdotto la regola dell'organizzazione territoriale per ambiti per tutti i servizi pubblici locali. L'art. 3 *bis* del D.L. n. 138/2011, introdotto dall'art. 25, comma 1, lett. a), del D.L. n. 1/2012, ha previsto che:

- a) le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano organizzano, entro il 30 giugno 2012³⁶, lo svolgimento dei servizi pubblici locali a rete

³⁶ La norma dispone che, decorso inutilmente tale termine, “il Consiglio dei Ministri, a tutela dell'unità giuridica ed economica, esercita i poteri sostitutivi di cui all'articolo 8 della legge 5 giugno

di rilevanza economica in ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei tali da consentire economie di scala e di differenziazione idonee a massimizzare l'efficienza del servizio;

- b) la dimensione degli ambiti o bacini territoriali di norma deve essere non inferiore almeno a quella del territorio provinciale, ma le Regioni possono individuare specifici bacini territoriali di dimensione diversa da quella provinciale, motivando tale scelta sulla base di criteri di differenziazione territoriale e socio-economica e dei principi di proporzionalità, adeguatezza ed efficienza rispetto alle caratteristiche del servizio³⁷;
- c) è, comunque, fatta salva l'organizzazione di servizi pubblici locali di settore in ambiti o bacini territoriali ottimali già prevista in attuazione di specifiche direttive europee e ai sensi delle discipline di settore vigenti ovvero delle disposizioni regionali che abbiano già avviato la costituzione di ambiti o bacini territoriali di dimensione non inferiore a quelle indicate dalla norma in questione.

Naturalmente le norme di cui al citato art. 3 *bis* hanno avuto uno scarso impatto sull'organizzazione territoriale del servizio idrico integrato, dovendo lo stesso già ora essere organizzato sulla base di *“ambiti territoriali ottimali definiti dalle regioni in attuazione della legge 5 gennaio 1994, n. 36”*, in applicazione della vigente normativa statale di settore sopra richiamata.

2003, n. 131, per organizzare lo svolgimento dei servizi pubblici locali in ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei, comunque tali da consentire economie di scala e di differenziazione idonee a massimizzare l'efficienza del servizio”.

³⁷ La norma prevede la possibilità per i Comuni di presentare una proposta in tal senso entro il 31 maggio 2012 e previa lettera di adesione dei sindaci interessati o delibera di un organismo associato e già costituito ai sensi dell'art. 30 del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267.

2.3 *Gli Enti di Governo dell'Ambito*

L'art. 148 del Codice dell'ambiente contiene la nozione di ente di governo dell'ambito ("**Ente di Governo dell'Ambito**")³⁸. L'Ente di Governo dell'Ambito è una struttura dotata di personalità giuridica costituita in ciascun ATO delimitato dalla competente Regione, alla quale gli enti locali partecipano obbligatoriamente e alla quale è trasferito l'esercizio delle competenze ad essi spettanti in materia di gestione delle risorse idriche, compresa la programmazione delle infrastrutture idriche di cui all'art. 143, comma 1, del Codice dell'ambiente.

Qualora gli enti locali non aderiscano agli Enti di Governo dell'Ambito entro il termine fissato dalle Regioni e dalle Province autonome e, comunque, non oltre 60 giorni dalla delibera di individuazione, il Presidente della Regione esercita, previa diffida all'ente locale ad adempiere entro ulteriori 30 giorni, i poteri sostitutivi, ponendo le relative spese a carico dell'ente inadempiente. Si

³⁸ In passato, l'Ente di Governo dell'Ambito era denominato "autorità d'ambito". Come sopra anticipato, la legge 26 marzo 2010, n. 42, che ha convertito il D.L. 25 gennaio 2010 n. 2 – recante "*Interventi urgenti concernenti enti locali e regioni*" –, ha disposto la soppressione delle autorità d'ambito.

Più precisamente, l'art. 1, comma 1 *quinquies*, della legge n. 42/2010 – nell'introdurre il comma 186 *bis* all'art. 2 della legge n. 191/2009 – ha previsto:

- la soppressione delle autorità d'ambito di cui all'art. 148 (per la gestione delle risorse idriche) e all'art. 201 (per la gestione dei rifiuti urbani) del Codice dell'ambiente;
- la nullità di "*ogni atto compiuto dalle autorità d'ambito territoriale*";
- l'attribuzione con legge da parte delle Regioni ad altri enti delle funzioni già esercitate dalle autorità d'ambito, "*nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza*";
- la permanenza dell'efficacia degli artt. 148 e 201 del Codice dell'ambiente in ciascuna Regione sino all'entrata in vigore della legge regionale di attribuzione delle funzioni già esercitate dalle sopresse autorità d'ambito;
- l'abrogazione degli artt. 148 e 201 del Codice dell'ambiente entro un anno dall'entrata in vigore della legge n. 191/2009, a prescindere dall'entrata in vigore della legge regionale di attribuzione delle funzioni già esercitate dalle sopresse autorità d'ambito.

I termini di scadenza previsti dalla citata disposizione per l'attuazione delle previsioni in essa contenute sono stati prorogati, in un primo momento, al 31 marzo 2011 (art. 1, comma 1, del D.L. 29 dicembre 2010, n. 225), successivamente, al 31 dicembre 2011 (D.P.C.M. 25 marzo 2011) e, infine, al 31 dicembre 2012 (art. 13, comma 2, del D.L. 29 dicembre 2011, n. 216).

Nonostante il termine previsto dall'ultimo decreto di proroga per la soppressione delle autorità d'ambito sia scaduto, nelle Regioni che non hanno ancora provveduto all'attribuzione ad altri enti, individuati con legge regionale, delle competenze delle autorità d'ambito, le stesse continuano ad operare e ad esercitare le proprie funzioni sulla base dell'adozione da parte degli enti competenti di specifici provvedimenti.

applica quanto previsto dagli ultimi due periodi dell'art. 172, comma 4, secondo i quali *“qualora il Presidente della Regione non provveda nei termini così stabiliti, l'Autorità per l'energia elettrica, il gas ed il sistema idrico, entro i successivi trenta giorni, segnala l'inadempienza al Presidente del Consiglio dei Ministri che nomina un commissario ad acta, le cui spese sono a carico dell'ente inadempiente. La violazione della presente disposizione comporta responsabilità erariale”*.

Ai sensi dell'art. 148, comma 5, del Codice dell'ambiente, ferma restando la partecipazione obbligatoria all'Ente di Governo dell'Ambito di tutti gli enti locali, l'adesione alla gestione unica del servizio idrico integrato è facoltativa per i Comuni con popolazione fino a 1000 abitanti inclusi nel territorio delle comunità montane, a condizione che gestiscano l'intero servizio idrico integrato, e previo consenso dell'Ente di Governo dell'Ambito competente.

Le Regioni che non hanno individuato gli Enti di Governo dell'Ambito provvedono, con delibera, entro il termine perentorio del 31 dicembre 2014. Decorso inutilmente tale termine si applica l'art. 8 della legge n. 131/2003, ai sensi del quale *“Nei casi e per le finalità previsti dall'articolo 120, secondo comma, della Costituzione, il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente per materia, anche su iniziativa delle Regioni o degli enti locali, assegna all'ente interessato un congruo termine per adottare i provvedimenti dovuti o necessari; decorso inutilmente tale termine, il Consiglio dei ministri, sentito l'organo interessato, su proposta del Ministro competente o del Presidente del Consiglio dei ministri, adotta i provvedimenti necessari, anche normativi, ovvero nomina un apposito commissario. Alla riunione del Consiglio dei ministri partecipa il Presidente della Giunta regionale della Regione interessata al provvedimento”* (art. 147, comma 1-bis, introdotto dal D.L. n. 133/2014, convertito nella legge n. 164/2014 entrata in vigore il 12 novembre 2014).

L'Ente di Governo dell'Ambito – cui l'art. 148 demanda l'organizzazione, l'affidamento e il controllo della gestione del servizio idrico integrato – costituisce, dunque, lo “strumento” attraverso il quale gli enti locali *“svolgono le funzioni di organizzazione del servizio idrico integrato, di scelta della forma di gestione, di determinazione e modulazione delle tariffe all'utenza, di affidamento della gestione e relativo controllo”*, secondo quanto previsto dall'art. 142, comma 3, del Codice dell'ambiente.

2.4 Il Piano d'ambito

L'art. 149 del Codice dell'ambiente è dedicato alla disciplina del piano d'ambito (**“Piano d'ambito”**).

Il Piano d'ambito, alla cui predisposizione e/o aggiornamento provvede l'Ente di Governo dell'Ambito, deve comprendere:

- a) la ricognizione delle infrastrutture, ovvero l'indicazione dello stato di consistenza e di funzionamento delle infrastrutture da affidare al gestore del servizio idrico integrato, anche sulla base di informazioni asseverate dagli enti locali ricedenti nel perimetro dell'ATO;
- b) il programma degli interventi, ossia l'individuazione delle opere di manutenzione straordinaria e delle nuove opere da realizzare, compresi gli interventi di adeguamento di infrastrutture già esistenti, necessarie al raggiungimento almeno dei livelli minimi di servizio, nonché al soddisfacimento della complessiva domanda dell'utenza, tenuto conto di quella collocata nelle zone montane o con minore densità di popolazione. Tale programma, commisurato all'intera gestione, specifica gli obiettivi da realizzare, indicando le infrastrutture a tal fine programmate e i tempi di realizzazione;
- c) il modello gestionale ed organizzativo, che definisce la struttura operativa mediante la quale il gestore assicura il servizio all'utenza e la realizzazione del programma degli interventi;

- d) il piano economico-finanziario (di seguito anche “**PEF**”), comprensivo dello stato patrimoniale, del conto economico e del rendiconto finanziario, il quale prevede, con cadenza annuale, l'andamento dei costi di gestione e di investimento al netto di eventuali finanziamenti pubblici a fondo perduto, nonché la previsione annuale dei proventi da tariffa, estesa a tutto il periodo di affidamento. Il PEF, così come redatto, dovrà garantire il raggiungimento dell'equilibrio economico-finanziario e, in ogni caso, il rispetto dei principi di efficacia, efficienza ed economicità della gestione, anche in relazione agli investimenti programmati.

2.5 L'affidamento del servizio idrico integrato

2.5.1 L'art. 149 bis del Codice dell'ambiente

L'art. 149 *bis* del Codice dell'ambiente contiene la disciplina dell'affidamento del servizio³⁹.

In particolare, l'art. 149 *bis*, comma 1, prevede che l'Ente di Governo dell'Ambito, nel rispetto del Piano d'ambito e del principio di unicità della gestione per ciascun ATO, delibera la forma di gestione tra quelle previste dall'ordinamento europeo, provvedendo, conseguentemente, all'affidamento del servizio nel rispetto della normativa nazionale in materia di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica⁴⁰.

L'affidamento diretto può avvenire a favore di società in possesso dei requisiti prescritti dall'ordinamento europeo per la gestione *in house*, partecipate

³⁹ L'art. 149 *bis* è stato introdotto dall'art. 7 del D.L. n. 133/2014, convertito nella legge n. 164/2014, al fine di adeguare la disciplina dei servizi idrici alla normativa statale in materia di servizi pubblici locali e, in particolare, all'art. 34, commi 20-22, del D.L. n. 179/2012. In passato, le modalità di affidamento del servizio erano disciplinate dall'art. 150, che è stato abrogato dal medesimo D.L. n. 133/2014.

⁴⁰ Il riferimento è all'art. 34, commi 20-27, del D.L. n. 179/2012, contenente la disciplina generale in materia di affidamento di servizi pubblici locali.

esclusivamente e direttamente da enti locali compresi nell'ambito territoriale ottimale.

Alla successiva scadenza della gestione di ambito, al fine di assicurare l'efficienza, l'efficacia e la continuità del servizio idrico integrato, l'Ente di Governo dell'Ambito dispone l'affidamento al gestore unico di ambito entro i 6 mesi antecedenti la data di scadenza dell'affidamento previgente.

Il soggetto affidatario gestisce il servizio idrico integrato su tutto il territorio degli enti locali ricadenti nell'ambito territoriale ottimale.

2.5.2 Le modalità di affidamento del servizio idrico integrato

Alla luce dell'art. 34, commi 20-22, del D.L. n. 179/2012 e dell'art. 149 *bis* del Codice dell'ambiente, pertanto, l'affidamento del servizio idrico integrato, al pari degli altri servizi pubblici locali (salvo quelli esclusi dal campo di applicazione del citato art. 34) deve avvenire nel rispetto della legislazione e dei principi affermati dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea e, dunque, alternativamente, mediante una delle seguenti forme di affidamento:

1. ricorso al mercato (*i.e.* scelta del soggetto affidatario con procedura ad evidenza pubblica che dovrà essere espletata nel rispetto dei principi desumibili dal Trattato);
2. partenariato pubblico-privato istituzionalizzato (*i.e.* affidamento del servizio a società miste pubblico-private, che dovrà avvenire nell'osservanza delle condizioni individuate dalla giurisprudenza comunitaria e nazionale in materia;
3. affidamento *in house* (*i.e.* affidamento diretto, senza previa gara, il quale dovrà avvenire nel rispetto delle tre condizioni individuate dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia, e precisamente: (i) la partecipazione pubblica totalitaria; (ii) l'esercizio da parte del soggetto pubblico di un controllo analogo a quello che esercita sui propri servizi;

(iii) la realizzazione da parte del soggetto affidatario della parte “prevalente” della propria attività in favore dell’ente o degli enti pubblici che lo controllano).

Per un’analisi dettagliata delle tre forme di affidamento, si rinvia al Paragrafo 1.6 del Capitolo I del presente elaborato.

2.5.3 Le convenzioni tra Enti di Governo dell’Ambito e soggetti gestori del servizio idrico integrato

L’art. 151 del Codice dell’ambiente disciplina i rapporti tra Ente di Governo dell’Ambito e soggetti gestori del servizio idrico integrato.

Il rapporto tra l’Ente di Governo dell’Ambito e il soggetto gestore del servizio idrico integrato è regolato da una convenzione predisposta dall’Ente di Governo dell’Ambito sulla base delle convenzioni tipo, con relativi disciplinari, adottate dall’AEEGSI in relazione a quanto previsto dall’art. 10, comma 14, lettera b), del D.L. n. 70/2011, convertito nella legge n. 106/2011, e dall’art. 21 del D.L. n. 201/2011, convertito nella legge n. 214/2011 (di seguito anche “**Convenzioni Tipo**”).

Le Convenzioni Tipo, con relativi disciplinari, devono prevedere in particolare:

- a) il regime giuridico prescelto per la gestione del servizio;
- b) la durata dell'affidamento, non superiore a trenta anni;
- c) le opere da realizzare durante la gestione del servizio come individuate dal bando di gara;
- d) l’obbligo del raggiungimento e gli strumenti per assicurare il mantenimento dell’equilibrio economico-finanziario della gestione;
- e) il livello di efficienza e di affidabilità del servizio da assicurare all’utenza, anche con riferimento alla manutenzione degli impianti;

- f) i criteri e le modalità di applicazione delle tariffe determinate dall'Ente di Governo dell'Ambito e del loro aggiornamento annuale, anche con riferimento alle diverse categorie di utenze;
- g) l'obbligo di adottare la carta di servizio sulla base degli atti d'indirizzo vigenti;
- h) l'obbligo di provvedere alla realizzazione del programma degli interventi;
- i) le modalità di controllo del corretto esercizio del servizio e l'obbligo di predisporre un sistema tecnico adeguato a tal fine, come previsto dall'art. 165 del Codice dell'ambiente;
- j) il dovere di prestare ogni collaborazione per l'organizzazione e l'attivazione dei sistemi di controllo integrativi che l'Ente di Governo dell'Ambito ha facoltà di disporre durante tutto il periodo di affidamento;
- k) l'obbligo di dare tempestiva comunicazione all'Ente di Governo dell'Ambito del verificarsi di eventi che comportino o che facciano prevedere irregolarità nell'erogazione del servizio, nonché l'obbligo di assumere ogni iniziativa per l'eliminazione delle irregolarità, in conformità con le prescrizioni dall'Ente medesimo;
- l) l'obbligo di restituzione, alla scadenza dell'affidamento, delle opere, degli impianti e delle canalizzazioni del servizio idrico integrato in condizioni di efficienza ed in buono stato di conservazione, nonché la disciplina delle conseguenze derivanti dalla eventuale cessazione anticipata dell'affidamento, anche tenendo conto delle previsioni di cui agli artt. 143 e 158 del D. Lgs. n. 163/2006 (recante il "*Codice dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture*"), ed i criteri e le modalità per la valutazione del valore residuo degli investimenti realizzati dal gestore uscente;
- m) l'obbligo di prestare idonee garanzie finanziarie e assicurative;

- n) le penali, le sanzioni in caso di inadempimento e le condizioni di risoluzione secondo i principi del codice civile;
- o) le modalità di rendicontazione delle attività del gestore.

Sulla base della Convenzione Tipo o, in mancanza di questa, sulla base della normativa vigente, l'Ente di Governo dell'Ambito predispone uno schema di convenzione con relativo disciplinare, da allegare ai capitolati della procedura di gara.

Le convenzioni esistenti devono essere integrate in conformità alle previsioni di cui all'art. 151, comma 2, del Codice dell'ambiente e, dunque, al contenuto minimo delle Convenzioni Tipo.

Come si vedrà nel proseguo della trattazione, spetta oggi all'Autorità per l'energia elettrica e il gas (oggi Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico), oltre alla predisposizione delle Convenzioni Tipo, anche la definizione delle modalità di adeguamento delle convenzioni esistenti. Per un'analisi approfondita di tali nuove competenze si rinvia ai Capitoli III e IV del presente elaborato.

2.6 La determinazione della tariffa

2.6.1.1 L'art. 154 del Codice dell'ambiente

Al sistema tariffario del servizio idrico integrato è dedicato l'art. 154 del Codice dell'ambiente.

La Corte costituzionale ha più volte chiarito che la disciplina della tariffa del servizio idrico integrato contenuta nell'art. 154 del Codice dell'ambiente è ascrivibile, *“in prevalenza, alla tutela dell'ambiente e alla tutela della concorrenza, materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato”*⁴¹.

⁴¹ Cfr. Corte Cost., 24 luglio 2009, n. 246.

Mediante la determinazione della tariffa nell'ATO, infatti, il legislatore statale ha fissato livelli uniformi di tutela dell'ambiente, perché ha inteso perseguire la finalità di garantire la tutela e l'uso, secondo criteri di solidarietà, delle risorse idriche, salvaguardando la vivibilità dell'ambiente e *“le aspettative ed i diritti delle generazioni future a fruire di un integro patrimonio ambientale”* e le altre finalità tipicamente ambientali individuate dagli artt. 144, 145 e 146 del Codice dell'ambiente medesimo. La finalità della tutela dell'ambiente emerge, inoltre, anche dalla scelta delle tipologie dei costi che la tariffa è diretta a recuperare, perché tra tali costi sono espressamente inclusi quelli ambientali, da recuperare *“anche secondo il principio chi inquina paga”*.

Quanto ai profili concernenti la tutela della concorrenza, essi vengono in considerazione perché, nella determinazione della tariffa, si persegue anche il fine di ottenere un equilibrio economico-finanziario della gestione e di assicurare all'utenza efficienza e affidabilità del servizio (art. 151, comma 2, lettere c), d), e)), fine, questo, che è raggiunto determinando la tariffa secondo un meccanismo di *price cap* (artt. 151 e 154, comma 1), diretto ad evitare che il concessionario unico abusi della sua posizione dominante.

2.6.1.2 I parametri per la determinazione della tariffa

Il meccanismo delle tariffe si fonda sul principio del *full recovery cost*⁴².

L'art. 154, comma 1, del Codice dell'ambiente, dopo aver affermato che la tariffa costituisce il corrispettivo del servizio idrico integrato, individua i parametri sulla base dei quali la stessa deve essere determinata, e precisamente: (i) la qualità della risorsa idrica e del servizio fornito, delle

⁴² Anche la Legge Galli, al comma 2, recitava: *“La tariffa è determinata tenendo conto della qualità della risorsa idrica e del servizio fornito, delle opere e degli adeguamenti necessari, dell'entità dei costi di gestione delle opere, dell'adeguatezza della remunerazione del capitale investito e dei costi di gestione delle aree di salvaguardia, in modo che sia assicurata la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio”*.

opere e degli adeguamenti necessari, (ii) l'entità dei costi di gestione delle opere, e dei costi di gestione delle aree di salvaguardia, nonché di una quota parte dei costi di funzionamento dell'Ente di Governo dell'Ambito, (iii) la necessità di assicurare la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio secondo il principio del recupero dei costi e secondo il principio "chi inquina paga"⁴³. La norma specifica, inoltre, che tutte le quote della tariffa del servizio idrico integrato hanno natura di corrispettivo⁴⁴.

La disposizione citata, anteriormente al *Referendum* abrogativo indetto con D.P.R. 23 marzo 2011 e svoltosi il 12 e 13 giugno 2011, includeva tra i parametri di determinazione della tariffa anche la remunerazione dell'investimento. Il D.P.R. 18 luglio 2011, n. 116, emanato in esito al *Referendum*, ha disposto l'abrogazione, a decorrere dal 21 luglio 2011, del riferimento al criterio della "*adeguatezza della remunerazione del capitale investito*" per la determinazione della tariffa del servizio idrico integrato contenuto nell'art. 154, comma 1, del Codice dell'ambiente. Tale abrogazione – ha osservato la Corte Costituzionale nella sentenza del 26 gennaio 2011, n. 26, con la quale è stato dichiarato ammissibile il relativo quesito referendario – persegue "*la finalità di rendere estraneo alle logiche del profitto il governo e la gestione dell'acqua*".

Nell'odierna formulazione, dunque, l'art. 154, comma 1, del Codice dell'ambiente prevede che "*La tariffa costituisce il corrispettivo del servizio*

⁴³ Secondo quanto previsto dall'art. 154, comma 6, del Codice dell'ambiente, "*nella modulazione della tariffa sono assicurate, anche mediante compensazioni per altri tipi di consumi, agevolazioni per quelli domestici essenziali, nonché per i consumi di determinate categorie, secondo prefissati scaglioni di reddito. Per conseguire obiettivi di equa redistribuzione dei costi sono ammesse maggiorazioni di tariffa per le residenze secondarie, per gli impianti ricettivi stagionali, nonché per le aziende artigianali, commerciali e industriali*". Inoltre, il comma 7 prevede che "*l'eventuale modulazione della tariffa tra i comuni tiene conto degli investimenti pro capite per residente effettuati dai comuni medesimi che risultino utili ai fini dell'organizzazione del servizio idrico integrato*".

⁴⁴ Anche la giurisprudenza ha affermato la configurazione della tariffa del servizio idrico integrato, in tutte le sue componenti, alla stregua del corrispettivo di una prestazione commerciale complessa avente la sua fonte nel contratto individuale di utenza (cfr. Corte Cost., 10 ottobre 2008, n. 335 e TAR Toscana, Sez. II, 25 agosto 2010, n. 4892).

idrico integrato ed è determinata tenendo conto della qualità della risorsa idrica e del servizio fornito, delle opere e degli adeguamenti necessari, dell'entità dei costi di gestione delle opere, dei costi di gestione delle aree di salvaguardia, nonché di una quota parte dei costi di funzionamento dell'autorità d'ambito, in modo che sia assicurata la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio secondo il principio del recupero dei costi e secondo il principio "chi inquina paga". Tutte le quote della tariffa del servizio idrico integrato hanno natura di corrispettivo".

Pertanto, come affermato dalla Corte Costituzionale nella decisione sopra richiamata, l'eliminazione del parametro dell'adeguatezza della remunerazione del capitale investito non ha fatto venir meno la nozione di tariffa come corrispettivo, determinata in modo tale da assicurare *"la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio secondo il principio del recupero dei costi e secondo il principio chi inquina paga"*⁴⁵.

2.6.1.3 La procedura per la determinazione della tariffa

Secondo quanto previsto dall'art. 154, comma 4, del Codice dell'ambiente (nonché dall'art. 34, comma 29, del D.L. n. 179/2012), il soggetto competente, al fine della redazione del Piano Economico-Finanziario di cui all'art. 149, comma 1, lettera d), del Codice dell'ambiente (i.e. l'Ente di Governo dell'Ambito), predispone la tariffa di base, nell'osservanza del metodo tariffario⁴⁶.

⁴⁵ Si consideri, peraltro, che l'art. 117 del D.Lgs. n. 267/2000, ancora vigente, annovera espressamente tra i criteri per il calcolo della tariffa relativa ai servizi pubblici *"l'adeguatezza della remunerazione del capitale investito, coerente con le prevalenti condizioni di mercato"* (art. 117, comma 1, lettera d)).

⁴⁶ Per un'analisi dettagliata della recente evoluzione della regolazione tariffaria dei servizi idrici si rinvia al Capitolo IV del presente lavoro.

Inizialmente, il metodo tariffario era disciplinato da un decreto del Ministero dei lavori pubblici 1 agosto 1996, emanato d'intesa con il Ministero dell'ambiente, con il quale è stato approvato il c.d. metodo normalizzato per la definizione delle componenti di costo e la determinazione della tariffa di riferimento del servizi idrico integrato (di seguito anche “**Metodo Normalizzato**”)⁴⁷.

Secondo i parametri indicati nel Metodo Normalizzato, la determinazione della tariffa di riferimento prendeva come base tre componenti di costo (costi operativi, ammortamenti e remunerazione del capitale investito, i cd. “costi modellati”)⁴⁸, la cui somma poteva crescere ad un tasso non superiore all'inflazione programmata più un parametro K, che rappresenta il *price cap*⁴⁹. Tale parametro, che era il massimo incremento annuale della tariffa, era calcolato prendendo come riferimento la tariffa pagata dagli utenti prima dell'applicazione del metodo (tariffa media ponderata). La tariffa effettivamente applicata dal gestore (tariffa reale media) poteva discostarsi da quelle di riferimento; tuttavia i costi operativi non potevano essere superiori del 30% rispetto a quelli modellati e allo scostamento veniva applicato un coefficiente di miglioramento dell'efficienza⁵⁰.

⁴⁷ Per i soggetti gestori operanti in regime di concessione “salvaguardata” del servizio, dalle delibere annuali del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (c.d. “**Metodo CIPE**”).

⁴⁸ La procedura di calcolo dei costi modellati è specificata nel metodo normalizzato; per i costi operativi è prevista l'applicazione di apposite formule.

⁴⁹ Alcuni autori parlano di *revenue cap* in quanto il limite verrebbe posto sui ricavi di tariffa per evitare incentivi all'espansione dell'offerta di acqua. Cfr. FURIA L., *La stima della domanda, i volumi erogati, le articolazioni tariffarie, i ricavi pregressi, i volumi previsti nella nuova articolazione tariffaria*, ANEA, Note Tecniche sulla regolazione n. 2008/03, gennaio.

⁵⁰ Per un'analisi dettagliata del metodo normalizzato, cfr. PERUZZI P., *Le tariffe dei servizi idrici*, CSR-Proacqua Paper n. 96/07, dicembre, 1996; FRAQUELLI G. – FABBRI P., *La funzione di costo nel servizio idrico. Un contributo al dibattito sul metodo normalizzato per la determinazione della tariffa nel servizio idrico integrato*, in “l'industria”, n. 2, pp. 341.360, 1997; D'ALPAOS C. – VALBONESI P., *Una Valutazione delle ipotesi di revisione del metodo tariffario normalizzato per il servizio idrico integrato*, in “Economia Pubblica”, 36, nn. 5/6, pp. 97-125, 2006; DANESI L. e

Come si vedrà nei capitoli successivi, sia il Metodo Normalizzato sia il Metodo CIPE sono stati oggi superati dal nuovo metodo tariffario idrico adottato dall'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico ai sensi dell'art. 10, comma 14, lett. d), del D.L. n. 70/2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 106/2011. Attualmente, pertanto, l'Ente di Governo dell'Ambito predispone la tariffa di base nell'osservanza del metodo tariffario adottato dall'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico e la trasmette per l'approvazione all'Autorità medesima.

Per un'analisi dettagliata del nuovo metodo tariffario idrico si rinvia al Capitolo IV del presente lavoro.

CAPITOLO II

LA PRECEDENTE REGOLAZIONE DEI SERVIZI IDRICI IN ITALIA

1. Il *deficit* regolatorio dei servizi idrici

Così ricostruiti i tratti essenziali della disciplina nazionale del servizio idrico integrato, occorre procedere all'analisi dell'assetto regolatorio dei servizi idrici, così come configurabile prima che le funzioni di regolazione fossero attribuite all'Autorità per l'energia elettrica e il gas, così da evidenziarne i caratteri, gli esiti e i limiti e comprendere l'effettivo impatto che l'individuazione del nuovo soggetto regolatore ha determinato sul sistema idrico, anche mediante un confronto con il passato.

Il settore idrico, infatti, è stato per molto tempo caratterizzato dall'assenza di un efficace sistema di regolazione e di un'autorità nazionale di regolazione indipendente operante in una logica di cooperazione tra i vari livelli istituzionali di governo, idonea ad affiancare il processo di riorganizzazione del settore, incentivando gestioni efficienti e adeguati standard di qualità per gli utenti⁵¹.

⁵¹ Con le leggi nn. 474/1994 e 481/1995, infatti, la privatizzazione dei servizi pubblici è stata espressamente condizionata alla previa istituzione di autorità di regolazione settoriale (art. 1-*bis* della legge n. 474/1994). Sulla base di tale disposizione, mediante la legge n. 481/1995, il legislatore aveva provveduto all'adozione di norme generali in materia di regolazione dei servizi di pubblica utilità e istituzione di autorità indipendenti preposte all'esercizio di tali funzioni, prevedendo altresì l'istituzione di un'autorità di regolazione per i servizi idrici.

Al momento dell'approvazione, però, l'ambito di applicazione di quelle norme, pur configurate come generali, è stato circoscritto ai soli settori dell'energia e delle telecomunicazioni. Inoltre, soltanto l'Autorità per l'energia elettrica e il gas è stata immediatamente istituita, in vista dell'allora imminente cessione di partecipazioni pubbliche nell'Enel e nell'Eni. Successivamente, con la legge n. 249/1997, è stata istituita anche l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, in vista della dismissione di Telecom Italia.

Negli altri settori, da quello postale a quello dei trasporti, il quadro istituzionale della regolazione è invece rimasto sostanzialmente immutato. Per lungo tempo, il problema dell'assenza di un'autorità di regolazione non è stato avvertito, in ragione del fatto che la proprietà pubblica dei gestori non ha formato oggetto di dismissione e della convinzione che la stessa potesse essere sufficiente. Progressivamente, tuttavia, la questione delle istituzioni di regolazione è emersa con forza sempre maggiore, nell'ottica di garantire l'efficacia dei processi di liberalizzazione dei mercati imposti dalla legislazione europea soprattutto nel settore postale e in quello dei trasporti. Per quanto riguarda i servizi idrici, invece, le pressioni provenienti dalla disciplina europea sono state molto più limitate, mancando norme di armonizzazione volte alla costituzione di un mercato interno, aperto alla concorrenza. Le condizioni di degrado delle reti e l'inefficienza delle gestioni in numerose aree del

Al fine di procedere all'analisi di cui sopra, appare opportuno, in primo luogo, svolgere alcune preliminari considerazioni in relazione al concetto di regolazione e ai c.d. “fallimenti del mercato” e porre in luce le peculiarità del bene “acqua”.

In secondo luogo, saranno esaminate le caratteristiche principali dei soggetti di volta in volta preposti all'esercizio delle funzioni di regolazione, con particolare riferimento ai relativi profili organizzativi e funzionali e alle misure di regolazione dagli stessi in concreto adottate.

1.1 *I fallimenti del mercato e l'esigenza di una buona regolazione*

L'affermazione del principio di concorrenza ha avuto un impatto importante nei confronti della più tipica attività dei pubblici poteri: l'elaborazione delle regole. Tale attività è ora assoggettata al rispetto di alcuni specifici parametri e criteri che devono tener conto del corretto funzionamento del mercato e condizionano la legittimità stessa dell'intervento di regolazione⁵².

territorio nazionale, nella maggior parte dei casi legate proprio all'assenza di regole certe in grado di incentivare gli investimenti, tuttavia, hanno indotto il legislatore a intervenire per operare una riorganizzazione del settore e, allo stesso tempo, hanno posto in luce il problema di un quadro regolatorio adeguato, affidato alle cure di un'autorità amministrativa indipendente che eserciti le funzioni di regolazione e che sia in grado di affiancare il processo di riorganizzazione e di garantire i diritti dei cittadini utenti.

⁵² Nel corso della storia, il rapporto tra regole e mercato è sempre stato stretto, se non necessario: non c'è economia di mercato senza l'affermazione di alcuni tipici istituti giuridici, quali i diritti di proprietà, l'autonomia negoziale e un sistema di garanzie giurisdizionali. Vi sono, tuttavia, regole che possono ostacolare notevolmente il funzionamento del mercato. In generale, si può sostenere che le regole di libertà lo favoriscono, mentre le regole di protezione lo frenano.

E' interessante ricordare la definizione di “regolazione” che viene data dall'OCSE. Con tale espressione si intendono i diversi strumenti attraverso i quali i governi disciplinano l'attività delle imprese e dei cittadini. Nel concetto di “*regulation*” devono essere ricomprese: leggi, norme subordinate e ordini, formali o informali, provenienti da qualunque livello dell'Amministrazione o del Governo, ma anche le regole elaborate da organismi non amministrativi, cui comunque siano stati delegati poteri regolatori. La regolazione, inoltre, deve essere distinta, con riferimento al proprio oggetto, in tre categorie: economica, quando interviene direttamente nelle decisioni commerciali, quali i prezzi, la concorrenza, l'accesso ai mercati; sociale, ossia quella volta a proteggere interessi quali la salute, la sicurezza, l'ambiente e la coesione sociale; amministrativa, ovvero l'insieme delle prescrizioni che prevedono l'assolvimento di formalità burocratiche, attraverso le quali il governo raccoglie informazioni o comunque interviene nell'attività economica dei privati (cfr. *The OECD Report on Regulatory Reform*, OECD, Paris, 1997).

Il rapporto tra regole e mercato ha trovato un ordinato inquadramento, innanzitutto, grazie alle acquisizioni dell'analisi economica, la quale, ponendosi nella prospettiva di valutare gli effetti delle regole sul funzionamento dell'economia, ha elaborato alcune conclusioni ed alcuni criteri che consentono di apprezzare l'impatto delle regole sul funzionamento dei mercati in modo più oggettivo⁵³.

Le concezioni dello Stato fondate sul calcolo razionale dei cittadini e sul primato della *rule of law* si collegano alle teorie economiche che postulano la superiore efficienza del mercato come strumento di allocazione di beni e risorse. I mercati perfettamente concorrenziali, l'incontro spontaneo tra la domanda e l'offerta determinate dalle scelte di consumo e di produzione degli attori economici consente il raggiungimento dell'efficienza allocativa. Ciò significa che non esiste altra distribuzione delle risorse che permetta di aumentare l'utilità di un soggetto senza diminuire, nello stesso tempo, l'utilità dell'altro.

In un mercato vi è concorrenza perfetta con le seguenti condizioni: a) vi è piena libertà di ingresso sul mercato; b) nessuna impresa e nessun consumatore possono influenzare il prezzo di mercato con le proprie decisioni individuali; il mercato è trasparente. Soddisfatte queste condizioni, il prezzo e la quantità di equilibrio si trovano nel punto di intersezione delle curve di offerta e di domanda. In questo modo le decisioni dei consumatori su quanto acquistare a quel prezzo e quelle dei produttori su quanto vendere al medesimo prezzo si incontrano.

In via di principio, le decisioni indipendenti di imprese e consumatori che massimizzano i profitti e le utilità portano spontaneamente ad una situazione

⁵³ D'ALBERTI M., *Poteri pubblici, mercati e globalizzazione*, Bologna, 2008, 75. L'Autore evidenzia come questo rappresenti "una delle vicende più caratteristiche del diritto pubblico dell'economia degli ultimi anni, che si concreta nel primato del diritto della concorrenza sulle regolazioni di settore" così che "la legislazione e la regolazione pubblica dell'economia devono avere una procompetitive instance, un orientamento pro concorrenziale e gli Stati sono chiamati ad un impegno bipartisan per la realizzazione di tale obiettivo".

di equilibrio. L'equilibrio generale si ottiene solo quando le forze in concorrenza determinano una situazione di uguaglianza tra beneficio e costo marginale per ogni singolo bene e servizio. In questo caso l'equilibrio generale può definirsi socialmente ottimale, sia dal punto di vista produttivo, sia dal punto di vista allocativo. Secondo il *primo teorema fondamentale dell'economia del benessere*, pertanto, un'allocazione efficiente delle risorse può essere raggiunta con meccanismi fondati su decisioni assunte da un numero elevato di agenti, non interdipendenti nei comportamenti, proprio come avviene in mercati perfettamente concorrenziali.

Per garantire l'esistenza di mercati perfettamente concorrenziali, in molti ordinamenti sono state adottate discipline *antitrust* sofisticate: negli Stati Uniti già nel 1890, nei trattati istitutivi delle Comunità europee del 1957 (artt. 86 ss., ora artt. 81 ss., Trattato Ce), nell'ordinamento italiano con la legge n. 287/1990. Queste discipline, peraltro, hanno ispirazioni parzialmente diverse, non necessariamente coincidenti con le ragioni avanzate dalla teoria economica.

Al di là del diverso ruolo delle discipline *antitrust* e delle loro diverse applicazioni, l'efficiente funzionamento di mercati concorrenziali può essere strutturalmente precluso da carenze o fallimenti del mercato. In tali casi, secondo l'insegnamento della teoria economica, l'intervento pubblico si giustifica con il fine di ripristinare quelle condizioni di efficienza allocativa che il mercato da solo non riesce ad assicurare. Infatti, quanto più le condizioni necessarie perché un sistema a decisioni decentrate possa funzionare sono formulate in termini stringenti, tanto più la teoria dell'equilibrio generale diventa "una teoria del non funzionamento del mercato". Inoltre, il modello teorico dell'equilibrio generale presuppone un'ideale corrispondenza tra concorrenza perfetta ed efficienza statica. Ma i termini del rapporto possono mutare quando si considera l'efficienza dinamica e la concorrenza viene valutata in senso procedurale come strumento di innovazione, piuttosto che i risultati prodotti nei rapporti tra gli operatori

economici.

Valutato ciò, si possono esaminare le singole cause di fallimento del mercato e dei relativi correttivi dello Stato in presenza di beni pubblici, di situazioni di potere del mercato e di asimmetria informativa, a causa della produzione di esternalità, laddove si voglia assicurare il consumo di beni meritori o porre rimedio a disequilibri macroeconomici e a crisi finanziarie.

Di seguito sono brevemente esaminate le singole cause di fallimento del mercato e dei relativi correttivi dello Stato, quali: beni pubblici; situazioni di potere del mercato e di asimmetria informativa; produzione di esternalità; esigenza di assicurare il consumo di beni meritori o porre rimedio a disequilibri macroeconomici e a crisi finanziarie.

Una prima causa di fallimento del mercato è costituita dalla presenza di beni pubblici (*public goods*) in senso economico. Il consumo dei beni pubblici ha due essenziali caratteristiche che li differenziano dai beni privati in senso economico (*private goods*): a) la non rivalità; b) la non escludibilità.

La prima caratteristica indica che il consumo o l'utilizzo di un bene pubblico da parte di un soggetto non ne impedisce il contemporaneo consumo o utilizzo da parte di un altro. Di conseguenza, una volta forniti a un membro della comunità, i beni pubblici possono essere ugualmente consumati da tutti gli altri. La seconda caratteristica ricorre quando gli individui non possono essere privati del consumo del bene tecnicamente o comunque in modo economicamente conveniente. Anzi, a volte, essi non possono nemmeno autoescludersi dal consumo, anche se, in ipotesi, pregiudizievole⁵⁴.

La fornitura dei beni pubblici è, dunque, un tipico caso di dilemma del

⁵⁴ La tutela dell'ordine pubblico, la difesa da attacchi esterni, la tutela dell'ambiente, l'illuminazione pubblica sono tipici esempi di beni pubblici puri, in cui entrambe le caratteristiche della non rivalità e della non escludibilità nel consumo ricorrono in forma perfetta. In questi casi non è possibile definire con rigore e far rispettare i diritti di proprietà o di uso, diversamente da quanto avviene per i beni privati. Mancano, quindi, le condizioni indispensabili perché essi possano essere venduti a prezzi di mercato ai soggetti che possono acquistarli. Ciò, a sua volta, fa venire meno gli incentivi alla loro stessa produzione.

prigioniero in cui ciascuno avrebbe individualmente convenienza a non cooperare, in questo caso, cioè, a non pagare, comportandosi così *da free-rider*. Alcuni soggetti, consapevoli delle caratteristiche dei beni pubblici, infatti, potrebbero cercare di trarre beneficio dal consumo di tali beni senza sopportarne alcun costo. In questi casi, l'inefficienza della soluzione di mercato dipende dal fatto che i fruitori del bene pubblico non hanno motivo di contribuire al costo di produzione (pagando un eventuale prezzo o tariffa), dal momento che in ogni modo non possono essere esclusi dal consumo dello stesso. La privazione del godimento, d'altronde, sarebbe inefficiente, poiché la presenza di un'unità aggiuntiva di consumo non aumenta i costi marginali di produzione del bene. In queste condizioni, però, la tentazione del *free-riding* finirebbe con il privare la produzione del bene delle sue necessarie fonti di finanziamento, determinando pertanto un livello di produzione sub ottimale.

Di fronte a questo fallimento del mercato, l'intervento dei poteri pubblici ha un vantaggio fondamentale. Essi, infatti, agiscono in modo autoritativo, cioè con l'imposizione fiscale e con altre forme di prestazione imposta, anche personale, diventa possibile far pagare tutti i beneficiari del bene o del servizio, anche contro la loro volontà⁵⁵.

Garantita con il prelievo fiscale la necessaria provvista finanziaria, i beni pubblici sono forniti gratuitamente, proprio in considerazione delle caratteristiche di non rivalità e di non escludibilità nel consumo che renderebbero tecnicamente difficile richiedere un prezzo come corrispettivo: sia per l'impossibilità di prevenire fenomeni di *free-riding*, sia per la difficoltà di identificare gli specifici beneficiari.

Altri fallimenti del mercato dipendono dalla struttura di determinati mercati o dalla ripartizione del patrimonio informativo tra le parti.

⁵⁵ Per tale ragione, le Carte costituzionali si preoccupano di fornire un esplicito fondamento al potere di coazione dello Stato: nell'ordinamento italiano, ad esempio, l'art. 23 Cost. affida alla legge il compito di determinare i casi e le modalità con cui i cittadini possono essere obbligati a prestazioni personali e patrimoniali.

In presenza di un monopolio, tutta l'offerta è concentrata nelle mani di un solo produttore o venditore, che, di conseguenza, può esercitare un'influenza decisiva sull'andamento del prezzo, manovrando la quantità immessa sul mercato. Il monopolio può essere naturale quando è connesso al controllo esclusivo di particolari risorse, come le infrastrutture a rete, che non sono tecnicamente o economicamente duplicabili. Il monopolio è invece legale quando è l'ordinamento giuridico ad assicurare l'esercizio esclusivo di determinate attività o a proteggere con un diritto di brevetto una determinata invenzione intellettuale.

Per porre rimedio a questo fallimento del mercato, gli ordinamenti contemporanei ricorrono tradizionalmente a due diverse soluzioni: a) la regolazione del monopolio privato; b) l'istituzione di un monopolio pubblico.

Un altro importante caso di fallimento del mercato è costituito dall'esistenza di "asimmetrie informative". Queste insorgono quando una parte abbia maggiori informazioni dell'altra. Si possono distinguere due forme di asimmetria informativa in grado di alterare il corretto svolgimento di transazioni di mercato: a) l'informazione nascosta; b) il comportamento nascosto.

Nel caso di informazione nascosta (o selezione avversa) si determinano comportamenti opportunistici prima della conclusione di un contratto, laddove la parte che dispone di un'informazione incompleta non avrebbe dato il suo consenso o lo avrebbe fatto a condizioni diverse. Nel caso del comportamento nascosto (o azzardo morale), invece, vi sono condotte opportunistiche successive alla conclusione del contratto, con le quali la parte in condizioni di superiorità informativa può avere un incentivo a non adempiere correttamente la propria obbligazione approfittando delle minori capacità di controllo del creditore.

Entrambe le forme di asimmetria informativa determinano effetti negativi sull'efficienza degli scambi, disincentivando la conclusione di accordi e più in generale l'adozione di comportamenti cooperativi. Questi effetti negativi

possono essere corretti, almeno in parte, tramite obblighi giuridici o incentivi economici alla rilevazione delle informazioni o alla tenuta di comportamenti corretti.

Il riequilibrio delle asimmetrie informativo può essere affidato a norme imperative di diritto privato. Si pensi alla legislazione a tutela dei consumatori, ad esempio, impone obblighi generali e specifici di informazione a loro favore e consente a questi ultimi di recedere dal contratto concluso fuori dai locali commerciali, di espellere dal contenuto contrattuale le clausole a sorpresa, di promuovere speciali azioni di responsabilità in caso di prodotti che si rivelino difettosi.

Altre volte gli scambi sul mercato sono regolati e vigilati da autorità pubbliche per assicurare maggiore trasparenza nei contratti bancari, di assicurazione e di intermediazione finanziaria.

Le esternalità rappresentano gli effetti, non mediati dal sistema dei prezzi, che le attività di determinati individui producono nella sfera di altri individui. Le esternalità si definiscono negative quando l'attività di un soggetto arreca ai terzi un costo. Si pensi all'inquinamento atmosferico causato da un'attività industriale. Vi sono, invece, esternalità positive quando l'attività di un soggetto arreca ai terzi un beneficio. Ad esempio l'apertura di una stazione di pubblica sicurezza aumenta il valore delle case circostanti, perché diventano più protette.

Le esternalità, sia negative sia positive, generano inefficienza perché, non essendo rilevate dal sistema dei prezzi, non incidono sulle decisioni di coloro che le determinano. Ad esempio, l'impresa che inquina non tiene conto dei danni sugli inquinati: pertanto produce più di quanto farebbe se dovesse tenere conto degli svantaggi e delle lesioni arrecate ai terzi. Peraltro, non c'è attività economica che non generi esternalità: di qui la necessità di stabilire un limite di rilevanza e di individuare le soluzioni adeguate.

Tradizionalmente l'intervento pubblico pone rimedio a questa forma di fallimento del mercato tramite il sistema fiscale. Lo Stato, infatti, può cercare

di ripristinare l'efficienza con l'applicazione di imposte per le attività che generano esternalità negative e di sussidi o contributi di miglioria per quelle che producono esternalità positive. Con questi meccanismi di internalizzazione delle esternalità si può ripristinare la parità tra costi e benefici privati e costi e benefici sociali delle varie attività umane. Così, ad esempio, per evitare un eccessivo inquinamento ambientale, invece di prescrivere regole, standard e divieti e sanzionarne la violazione (secondo il modello del *command and control*), l'introduzione di imposte ambientali può servire a disincentivare le produzioni e i consumi più inquinanti.

Si può avere un fallimento del mercato, inoltre, in presenza di gravi recessioni, di rilevanti disequilibri macroeconomici o di improvvise crisi finanziarie, cui lo Stato cerca di rimediare svolgendo un'attività di stabilizzazione. Questa, tradizionalmente, può svilupparsi attraverso la politica monetaria, la gestione del debito pubblico e il mantenimento di un appropriato modello di domanda aggregata.

I fallimenti del mercato possono infine derivare anche dalla presenza di beni meritori. I beni meritori sono bene e servizi il cui consumo è ritenuto socialmente desiderabile dall'autorità pubblica (a titolo esemplificativo, i beni culturali e l'istruzione)⁵⁶. In tali ipotesi, il fallimento del mercato discende dalla circostanza che i singoli, ove decidessero esclusivamente sulla base delle proprie preferenze personali, consumerebbero il bene a un livello inferiore a quello ritenuto socialmente ottimale dai pubblici poteri. I beni meritori sono spesso forniti gratuitamente o dietro il pagamento di un prezzo meramente simbolico, notevolmente inferiore ai costi. Tuttavia, a differenza di quanto accade per i bene pubblici puri, il loro consumo è spesso divisibile ed escludibile: trattandosi di beni privati, dunque, è tecnicamente possibile esigere il pagamento di un prezzo per la loro fruizione, pena la privazione del

⁵⁶ Deve rilevarsi che la rilevanza autonoma della categoria dei beni meritori tende a venir meno ove l'elemento dell'utilità collettiva del bene appare inquadabile nel concetto di "esternalità positiva".

godimento del bene o del servizio. Proprio la previsione di un prezzo potrebbe condurre ad un consumo individuale inferiore al livello socialmente desiderabile e alla sua privazione in caso di non corresponsione del prezzo; d'altra parte, l'erogazione gratuita o sottocosto può generare inefficienza e iniquità.

Ebbene, l'esigenza di una buona regolazione deriva proprio dal diffondersi dei fallimenti del mercato e dal fatto che il legislatore non può disciplinare tutto *ex ante*. Occorre garantire adeguati margini di flessibilità *ex post* per le eventualità non completamente previste *ex ante*. Un regolatore forte e indipendente dalla politica, dunque, dovrà essere posto in condizioni di intervenire in modo flessibile, sia *ex ante*, fissando le regole, ma senza eccessiva rigidità, sia *ex post*, contrattando con gli operatori gli aspetti non definibili anticipatamente e controllandone l'applicazione. Terzietà e indipendenza servono, pertanto, ad evitare la cattura del regolatore da parte delle imprese.

Le caratteristiche di un buon regolatore sono la competenza tecnica elevata, l'indipendenza dai soggetti regolati e dal potere politico, la capacità di accesso alle informazioni importanti con poteri incisivi e mirati.

Nel caso dei servizi pubblici locali, per quanto attiene al livello ottimale di regolazione, da un lato vi sono dei vantaggi da una regolazione a livello locale, anche fisicamente più vicina ai regolati che consente un maggiore adattamento alle caratteristiche del contesto locale, assicura la possibilità di avere informazioni *soft* e consente potenzialmente di provare forme di innovazione nella regolazione. Dall'altro lato però opera la presenza di economie di scala nell'attività di regolazione perché le competenze tecniche richieste sono significative e difficilmente reperibili a livello locale. Nel primo caso avere tante autorità di controllo eleverà i costi amministrativi della regolazione, nel secondo caso, si genererà una diffusa inadeguatezza della regolamentazione, mal funzionante in molte realtà locali per l'assenza dell'*expertise* necessaria. Meno rilevanti sono invece i vantaggi e gli svantaggi

che da una regolazione più o meno accentrata si possono avere con riferimento alla presenza di forme di competizione tra regolatori e di esternalità che l'azione di un regolatore può avere sugli altri.

Nel caso dei servizi pubblici locali appaiono invece rilevanti altri tre elementi. Il primo riguarda i benefici che da una regolazione più o meno accentrata possono aversi quando il confrontarsi con più regolatori fa crescere eccessivamente i costi per i soggetti regolati che operano su più aree, disincentivando i processi di aggregazione e di innovazione auspicati dalle riforme. Il secondo riguarda la difficoltà per regolatori non coordinati fra loro di la performance dei diversi operatori regolati in modo comparativo, eventualmente utilizzando meccanismi di *yardstick competition*. L'ultimo elemento è relativo alla difficoltà di mantenere, a livello locale, la necessaria terzietà del regolatore nei confronti sia dei gestori sia degli utenti.

Di fatto tali autorità locali sono diretta o indiretta espressione dei vecchi proprietari dei gestori dei servizi pubblici locali: direttamente, se sono gli enti locali stessi a svolgere questo ruolo; indirettamente, se gli enti locali nominano gli organismi regolatori. La loro natura giuridica è varia (nel caso dell'acqua spesso si tratta di consorzi, con personalità giuridica autonoma, altre volte di convenzioni tra enti locali) e hanno varie dimensioni in termini di addetti; in molti casi è stata creata una complicata rete di poteri locali. La scala ridotta ha spesso messo in evidenza limiti nelle capacità tecniche: nei servizi idrici alle inefficienze a monte si sono aggiunti limiti da parte delle AATO nei processi di ricognizione delle infrastrutture, nella definizione del piano economico-finanziario e dei conseguenti profili tariffari.

Nel complesso, dunque, sono prevalsi gli svantaggi di una regolazione locale, in particolare per le difficoltà di disporre di sufficienti competenze tecniche e di assicurare una reale terzietà del regolatore rispetto al gestore e all'ente locale.

L'interazione degli operatori con più regolatori locali, infatti, rappresenta un costo, disincentivando l'emergere di pochi grandi operatori su più località. In

ogni caso la regolazione locale ha impedito l'introduzione di un qualsiasi schema di regolazione comparata (ad esempio *yardstick competition*) e comunque l'emergere di condizioni di standardizzazione e trasparenza informativa, tuttora di fatto carenti. Sebbene con differenze, in particolare di carattere territoriale⁵⁷, la regolazione solo locale si è rivelata perciò svantaggiosa.

1.2 *Le peculiarità dei servizi idrici rispetto agli altri servizi pubblici a rilevanza economica*

Il servizio idrico si caratterizza, rispetto ad altri servizi pubblici a rilevanza economica, per una serie di peculiarità che meritano di essere esaminate, in quanto rilevanti sotto il profilo economico e giuridico.

1.2.1 *La tecnologia e le caratteristiche del mercato dei servizi idrici*

Deve rilevarsi, in primo luogo, che la tecnologia e il mercato dei servizi idrici presentano alcune caratteristiche particolari.

La tecnologia per il trasporto dell'acqua e la sua utilizzazione negli insediamenti urbani si è sviluppata in Medio Oriente alcuni secoli avanti Cristo, perfezionandosi poi in epoca romana. Nel medioevo alcune tecniche costruttive vennero perdute. Nel XIX secolo riprese la costruzione di acquedotti per il rifornimento delle città, per merito anche dei progressi dell'ingegneria idraulica e dei motori a vapore. In questo stesso periodo si diffuse inoltre la distribuzione alle singole case con le condutture. Ciò ha reso più facile l'approvvigionamento, ma si è creata, nello stesso tempo una situazione di monopolio naturale per gli alti costi fissi dati dalla costruzione

⁵⁷ Le autorità di alcune aree sono caratterizzate da competenze e capacità elevata, in ragione, solitamente, della migliore qualità, a monte, delle amministrazioni locali.

dell'infrastruttura⁵⁸. Il monopolio ha natura “locale”, dal momento che i costi di trasporto dell'acqua sono alti in rapporto al valore unitario e rendono difficile l'approvvigionamento da bacini idrografici diversi⁵⁹. La domanda è fondamentalmente inelastica con punte di utilizzo stagionali prevedibili. Tuttavia l'alta intensità di capitale e i lunghi tempi di recupero degli investimenti alzano il grado di rischio per le imprese del settore⁶⁰.

Dal punto di vista della tecnologia produttiva, la fornitura di acqua potabile è basata su un'infrastruttura di distribuzione (i costi per la costruzione e manutenzione della quale sono le voci più rilevanti) sulla quale poggiano le fasi come la captazione, la potabilizzazione, la distribuzione e la raccolta delle acque reflue. La tecnologia, escludendo in parte le tecniche di depurazione, è oggi matura. Sono attività che, teoricamente, possono essere svolte da separatamente da diversi operatori (*unbundling*); spesso, tuttavia, in vista di forti economie e complementarietà, si adotta la soluzione di una gestione integrata affidata ad un unico operatore⁶¹. Le caratteristiche del territorio influiscono sui costi relativi alla fornitura del servizio: la provenienza dell'acqua captata incide sui costi di potabilizzazione; le caratteristiche orografiche e di densità abitativa incidono sulla lunghezza della rete e sull'energia richiesta per movimentare le masse idriche; negli insediamenti

⁵⁸ La fornitura concorrente da parte di più soggetti che insistono sulla stessa rete di distribuzione (cd. *common carriage*) pone problemi di salute pubblica legati alla difficoltà di monitorare la qualità dell'acqua, ANWANDTER L. – RUBINO P., *Rischi, incertezze e conflitti d'interesse nel settore idrico italiano. Analisi e proposte di riforma*, Roma, Ministero dello Sviluppo economico, UVAL.2006.

⁵⁹ Per “bacino idrografico” si intende la porzione di territorio all'interno del quale le acque di superficie affluiscono in un singolo corso d'acqua (torrente o fiume); i limiti di un bacino sono definiti dallo spartiacque, che coincide con la linea di cresta dei rilievi montuosi.

⁶⁰ Cfr. MASSARUTTO A., *Waste management as a service of general economic interest: Is the self-sufficiency principle still justifies?*, Università di Udine, Dipartimento di Scienze Economiche, 2005.

⁶¹ Cfr. KLEIN M., *Economic regulation of water companies*, *Policy Research Working Paper* n. 1649, The World Bank, Private Sector Development Department, settembre 1996.

urbani meno recenti ci sono spesso reti più vetuste, con maggiori tassi di dispersione.

L'efficienza tecnica nel servizio idrico è peculiare rispetto alla produzione di altri beni o servizi ⁶² con riferimento alle caratteristiche del territorio o alla tecnologia a disposizione, si tratta di cercare le soluzioni che abbassano il costo unitario, cioè di cercare il tipo e le dimensioni degli impianti da utilizzare. Le economie di scala sono importanti, ma non perseguibili ad ogni costo a causa dei condizionamenti dell'orografia; tra bacini contigui può intervenire un'integrazione delle reti che possa far fronteggiare situazioni inattese o l'espletamento in comune di attività di manutenzione e assistenza tecnica.

1.2.2 La natura giuridica del bene acqua e i fallimenti del mercato

Un altro elemento che ha contribuito a rendere più difficoltosa e, dunque, ha rallentato lo sviluppo di una disciplina regolatoria del settore idrico consiste nella singolare natura giuridica del bene da regolare.

L'acqua, infatti, presenta alcune caratteristiche proprie ed esclusive rispetto ad altri servizi di pubblica utilità.

Tra queste, sotto il profilo economico, vi sono le rilevanti esternalità ambientali⁶³, il carattere meritorio del bene e del suo consumo, l'assenza di sostituti e l'inelasticità della domanda per certi livelli di consumo e la mancanza di un'infrastruttura di rete unica a livello nazionale.

⁶² Cfr. BALDINI D., *Il finanziamento degli investimenti nel settore idrico. Nuovi strumenti e tecniche*, CRS-Proacqua Paper n. 01/37, febbraio, 2001.

⁶³ L'uso efficiente e sostenibile delle risorse produce, ad esempio, effetti positivi nel territorio e nei confronti delle famiglie e delle imprese in termini di controllo dell'inquinamento, equilibrio idrogeologico, igiene e pulizia.

A tali caratteri si aggiungono, sotto il profilo giuridico, la forte connotazione “pubblicistica” della risorsa⁶⁴, la particolare protezione attribuita al diritto di fruire i servizi idrici e la minore rilevanza della dimensione economica e industriale dell’attività.

Questi elementi possono precludere la commercializzazione in un regime esclusivo di libero mercato⁶⁵.

In altri termini, l’acqua presenta caratteristiche tali impedire l’efficiente funzionamento di un mercato concorrenziale, configurando un’ipotesi di “fallimento del mercato”. Come sopra detto, in caso di fallimento del mercato, secondo l’insegnamento della teoria economica, l’intervento pubblico si giustifica con il fine di ripristinare quelle condizioni di efficienza allocativa che il mercato da solo non riesce ad assicurare⁶⁶.

⁶⁴ L’acqua è un bene di tipo *common pool*, la cui disponibilità è caratterizzata da uno *stock* e da un flusso, estraibile e utilizzabile, di dimensioni più limitate. Lo sfruttamento sostenibile della risorsa implica la preservazione della disponibilità dello stock.

⁶⁵ Per le considerazioni sui servizi pubblici locali in generale, cfr. PETRETTO A., *Aspetti economico-finanziari della regolazione dei servizi pubblici locali*, CRS-Proacqua Paper n. 99/30, dicembre, 1999, *Processi di riorganizzazione industriale e liberalizzazione dei servizi locali. Problemi e prospettive*, CRS-Proacqua Paper n. 01/39, luglio, 2001; per quelle sui servizi idrici in particolare, cfr. CASELLI R. – PERUZZI P., *Servizi idrici fra regolazione e mercato*, CRS-Proacqua Paper n. 98/19, luglio, 1998.

⁶⁶ Le concezioni dello Stato fondate sul calcolo razionale dei cittadini e sul primato della *rule of law* si collegano alle teorie economiche che postulano la superiore efficienza del mercato come strumento di allocazione di beni e risorse. I mercati perfettamente concorrenziali, l’incontro spontaneo tra la domanda e l’offerta determinate dalle scelte di consumo e di produzione degli attori economici consente il raggiungimento dell’efficienza allocativa. Ciò significa che non esiste altra distribuzione delle risorse che permetta di aumentare l’utilità di un soggetto senza diminuire, nello stesso tempo, l’utilità dell’altro.

In un mercato vi è concorrenza perfetta con le seguenti condizioni: a) vi è piena libertà di ingresso sul mercato; b) nessuna impresa e nessun consumatore possono influenzare il prezzo di mercato con le proprie decisioni individuali; il mercato è trasparente. Soddisfatte queste condizioni, il prezzo e la quantità di equilibrio si trovano nel punto di intersezione delle curve di offerta e di domanda. In questo modo le decisioni dei consumatori su quanto acquistare a quel prezzo e quelle dei produttori su quanto vendere al medesimo prezzo si incontrano.

In via di principio, le decisioni indipendenti di imprese e consumatori che massimizzano i profitti e le utilità portano spontaneamente ad una situazione di equilibrio. L’equilibrio generale si ottiene solo quando le forze in concorrenza determinano una situazione di uguaglianza tra beneficio e costo marginale per ogni singolo bene e servizio. In questo caso l’equilibrio generale può definirsi socialmente ottimale, sia dal punto di vista produttivo, sia dal punto di vista allocativo. Secondo il *primo teorema fondamentale dell’economia del benessere*, pertanto, un’allocazione efficiente delle

Quanto sopra ha contribuito a rendere estremamente complessa la scelta dell'assetto del settore idrico, stante la necessità di perseguire, tra l'altro, tre distinti obiettivi: un obiettivo economico, ossia ridurre l'onere complessivo; un obiettivo redistributivo, ossia garantire l'universalità di accesso e adeguati sussidi per le fasce più povere della popolazione; un obiettivo ambientale, ossia garantire la sostenibilità attuale e futura⁶⁷.

Le soluzioni adottate si inseriscono in un *continuum* tra l'impresa pubblica e quella privata regolata. Nel secondo caso l'azione del regolatore si serve di meccanismi di tipo competitivo: forme di concorrenza per il mercato, basate alla selezione *ex ante* del soggetto ritenuto più efficiente, o tecniche di confronto tra operatori diversi (dalle forme di *benchmarking* a quelle di *yardstick competition*) che favoriscono lo spostamento verso la frontiera dell'efficienza produttiva. Il sistema di incentivo del monopolista locale diventa coerente con gli elementi di interesse pubblico stabilendo regole legate alla qualità del servizio offerto (ad es., i tempi per l'allacciamento alla rete o per il riparo dei guasti), il cui mancato rispetto causa l'irrogazione di sanzioni. Se si rileva difficoltà nell'osservare i parametri di qualità, la regolazione può determinare in via indiretta i requisiti in termini di investimenti e di procedure operative.

risorse può essere raggiunta con meccanismi fondati su decisioni assunte da un numero elevato di agenti, non interdipendenti nei comportamenti, proprio come avviene in mercati perfettamente concorrenziali.

Per garantire l'esistenza di mercati perfettamente concorrenziali, in molti ordinamenti sono state adottate discipline *antitrust* sofisticate: negli Stati Uniti già nel 1890, nei trattati istitutivi delle Comunità europee del 1957 (artt. 86 ss., ora artt. 81 ss., Trat. Ce), nell'ordinamento italiano con la l. n. 287/1990.

⁶⁷ In tal senso ARNAUDO L., *Riforma, regolazione, retorica: il caso dei servizi idrici in Italia*, 2012, pp. 461 ss. in cui si legge: “si tratta di scelte che, perlomeno negli ultimi decenni, hanno puntato allo stabilimento di un'economia di mercato aprendo all'iniziativa privata anche servizi ambientali tradizionalmente gestiti dalle amministrazioni pubbliche, nel tentativo di coniugare processi di liberalizzazione e acquisizioni di welfare tipiche delle democrazie continentali più avanzate”.

2. Gli organismi preposti alla regolazione dei servizi idrici nel passato

Nel settore idrico l'opzione in favore di una regolazione di carattere centrale, affidata ad una autorità indipendente separata dai poteri locali, è stata valutata e compiutamente elaborata solo molto recentemente dal nostro legislatore, mediante l'attribuzione delle relative funzioni, nel 2011, all'Autorità per l'energia elettrica e il gas.

Al fine di comprendere la portata innovativa dell'attribuzione all'Autorità per l'energia elettrica e il gas delle funzioni di regolazione dei servizi idrici e il suo impatto sul relativo mercato, occorre procedere all'analisi dei profili organizzativi e funzionali degli organismi che dal 1994 al 2011 hanno esercitato tali funzioni, così da evidenziare i caratteri, gli esiti e i limiti del loro operato e dell'assetto regolatorio che ne è derivato.

2.1 *Il Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche*

L'esigenza di individuare un organismo istituzionale di vigilanza sullo svolgimento dei servizi idrici e di verifica circa l'efficienza delle gestioni ha trovato soddisfazione già al momento dell'adozione della Legge Galli.

Il primo organismo preposto alla regolazione del settore idrico è stato, infatti, il Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche, istituito dall'art. 21 della Legge Galli (di seguito anche "**Comitato**").

2.1.1 *Struttura, organizzazione e funzionamento*

Il Comitato è stato istituito presso quello che all'epoca era il Ministero dei lavori pubblici. Sul piano istituzionale, dunque, lo stesso si configurava come un ufficio interno all'amministrazione ministeriale, del tutto privo di qualsiasi autonomia.

L'organizzazione e il funzionamento del Comitato erano disciplinati dall'art. 21, commi 2, 3 e 4, della Legge Galli.

Il Comitato era composto da sette membri, nominati con decreto del Ministro dei lavori pubblici, di concerto con il Ministro dell'ambiente. Di tali componenti, tre erano designati dalla Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome e quattro – di cui uno con funzioni di presidente individuato con il medesimo decreto – erano scelti tra persone particolarmente esperte in materia di tutela e uso delle acque, sulla base di specifiche esperienze e conoscenze del settore.

I membri del Comitato duravano in carica cinque anni e non potevano essere confermati. Il trattamento economico agli stessi spettante era determinato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dei lavori pubblici, di concerto con i Ministri dell'ambiente e del tesoro.

Sotto il profilo delle incompatibilità, si prevedeva soltanto che, se dipendenti pubblici, i membri del Comitato erano collocati fuori ruolo o, se professori universitari, erano collocati in aspettativa per l'intera durata del mandato.

2.1.2 Funzioni

Le funzioni del Comitato sono individuate dall'art. 21, comma 1, della Legge Galli, ai sensi del quale lo stesso veniva istituito *“al fine di garantire l'osservanza dei principi di cui all'articolo 9⁶⁸, con particolare riferimento*

⁶⁸ L'art. 9 della Legge Galli, rubricato *“Disciplina della gestione del servizio idrico integrato”*, prevedeva che *“1. I comuni e le province di ciascun ambito territoriale ottimale di cui all'articolo 8, entro il termine perentorio di sei mesi dalla delimitazione dell'ambito medesimo, organizzano il servizio idrico integrato, come definito dall'articolo 4, comma 1, lettera f), al fine di garantirne la gestione secondo criteri di efficienza, di efficacia e di economicità. 2. I comuni e le province provvedono alla gestione del servizio idrico integrato mediante le forme, anche obbligatorie, previste dalla legge 8 giugno 1990, n. 142, come integrata dall'articolo 12, L. 23 dicembre 1992, n. 498. 3. Per le finalità di cui al presente articolo, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, entro il termine di sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, disciplinano, ai sensi della L. 8 giugno 1990, n. 142, e successive modificazioni, le forme ed i modi della cooperazione tra gli enti locali ricadenti nel medesimo ambito ottimale. Nei casi in cui la forma di cooperazione sia attuata per gli effetti dell'articolo 24 della L. 8 giugno 1990, n. 142, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano individuano gli enti locali partecipanti, l'ente locale responsabile del coordinamento, gli adempimenti e i termini previsti per la stipulazione delle convenzioni di cui all'articolo 24, comma 1, della L. 8 giugno 1990, n. 142. Dette convenzioni determinano in particolare le procedure che dovranno essere adottate per l'assegnazione della gestione del servizio idrico, le forme di vigilanza e di controllo, nonché gli altri elementi indicati all'articolo 24, comma 2,*

all'efficienza, all'efficacia ed all'economicità del servizio, alla regolare determinazione ed al regolare adeguamento delle tariffe sulla base dei criteri fissati dal Comitato interministeriale dei prezzi (CIP), nonché alla tutela dell'interesse degli utenti”.

Inoltre – dispone il comma 5 – spetta al Comitato il compito di definire, d'intesa con le Regioni e con le Province autonome di Trento e di Bolzano, “*i programmi di attività e le iniziative da porre in essere a garanzia degli interessi degli utenti per il perseguimento delle finalità di cui al comma 1, anche mediante la cooperazione con organi di garanzia eventualmente istituiti dalle regioni e dalle province autonome competenti*”.

Per l'espletamento dei propri compiti e per lo svolgimento di funzioni ispettive, il Comitato poteva avvalersi del supporto di due organismi dotati di specifiche competenze tecnica e, precisamente: (i) la Segreteria Tecnica, costituita nell'ambito della direzione generale della difesa del suolo del Ministero dei lavori pubblici, nonché della collaborazione delle Autorità di bacino; e (ii) l'Osservatorio dei servizi idrici (di seguito anche “**Osservatorio**”), previsto dall'art. 21 della Legge Galli, che, mediante la costituzione e la gestione di una banca dati in connessione con i sistemi informativi delle Regioni, delle Province autonome di Trento e Bolzano, delle Autorità di bacino e dei soggetti pubblici detentori di informazioni nel settore, svolgeva funzioni di raccolta, elaborazione e restituzione di dati statistici e conoscitivi⁶⁹.

della legge 8 giugno 1990, n. 142 . Decorso inutilmente il termine fissato dalle regioni e dalle province autonome, provvedono queste ultime in sostituzione degli enti inadempienti. 4. Al fine di salvaguardare le forme e le capacità gestionali degli organismi esistenti che rispondono a criteri di efficienza, di efficacia e di economicità, i comuni e le province possono provvedere alla gestione integrata del servizio idrico anche con una pluralità di soggetti e di forme tra quelle di cui al comma 2. In tal caso, i comuni e le province individuano il soggetto che svolge il compito di coordinamento del servizio ed adottano ogni altra misura di organizzazione e di integrazione delle funzioni fra la pluralità di soggetti gestori”.

⁶⁹ In particolare, l'Osservatorio svolgeva le proprie funzioni con riferimento alle seguenti materie: (a) censimento dei soggetti gestori dei servizi idrici e relativi dati dimensionali, tecnici e finanziari di

Era inoltre prevista la possibilità per il Comitato di richiedere la collaborazione di altre amministrazioni, avvalendosi dell'attività ispettiva e di verifica delle stesse.

2.1.3 Lo scarso impatto della regolazione del Comitato

Come emerge dall'analisi che precede, la Legge Galli aveva attribuito al Comitato alcune importanti funzioni, ad esempio in materia tariffaria – sulla base dei criteri fissati dal Comitato interministeriale dei prezzi (CIP) – e di qualità dei servizi, nell'ottica di perseguire obiettivi di efficienza, efficacia ed economicità del servizio e garantire la tutela dell'interesse degli utenti.

La Legge Galli, tuttavia, non ha delineato compiutamente i concreti poteri di intervento del Comitato, limitandosi a elencarne le funzioni generali e omettendo di dotarlo degli strumenti necessari, a livello operativo, per l'esercizio delle stesse.

A ciò si aggiunga che, sul piano istituzionale, il Comitato costituisce un ufficio interno del Ministero, privo di adeguati strumenti e risorse.

L'assenza di una chiara definizione dei poteri di intervento del Comitato – unitamente alla sua natura giuridica di organo interno all'Amministrazione

esercizio; (b) convenzioni e condizioni generali di contratto per l'esercizio dei servizi idrici; (c) modelli adottati di organizzazione, gestione, controllo e programmazione dei servizi e degli impianti; (d) livelli di qualità dei servizi erogati; (e) tariffe applicate; (f) piani di investimento per l'ammodernamento degli impianti e lo sviluppo dei servizi.

I soggetti gestori dei servizi idrici dovevano trasmettere periodicamente all'Osservatorio, alle Regioni e alle Province autonome di Trento e Bolzano i dati e le informazioni di cui sopra.

Infine, l'Osservatorio, su richiesta del Comitato doveva predisporre elaborazioni al fine, *inter alia*, di: (a) definire indici di produttività per la valutazione della economicità delle gestioni a fronte dei servizi resi; (b) individuare livelli tecnologici e modelli organizzativi ottimali dei servizi; (c) definire parametri di valutazione per il controllo delle politiche tariffarie praticate, anche a supporto degli organi decisionali in materia di fissazione delle tariffe e dei loro adeguamenti, verificando il rispetto dei criteri fissati dai competenti organi statali; (d) individuare situazioni di criticità e di irregolarità funzionale dei servizi o di inosservanza delle prescrizioni normative vigenti per l'azione di vigilanza a tutela dell'utente; (e) promuovere la sperimentazione e l'adozione di tecnologie innovative; (f) verificare la fattibilità e la congruità dei programmi di investimento in relazione alle risorse finanziarie e alla politica tariffaria; (g) realizzare quadri conoscitivi di sintesi sulla base dei quali il Comitato doveva predisporre una relazione annuale al Parlamento sullo stato dei servizi idrici.

ministeriale – ha comportato che la relativa attività si sia limitata, nel corso del tempo, all'esercizio di poteri di studio o di proposta in favore degli organi di Governo.

I limitati poteri di regolazione affidati al Comitato, in circa quindici anni di attività, sono stati esercitati soltanto in modo sporadico.

Basta pensare, con particolare riferimento alla regolazione dei meccanismi tariffari, che, a seguito dell'adozione da parte del Ministero dell'ambiente del metodo tariffario di cui al D.M. 1 agosto 1996 (il Metodo Normalizzato, come sopra definito), tale metodo non è mai stato aggiornato, nonostante le numerose criticità emerse in sede applicativa.

Altre funzioni, invece, non sono mai state esercitate. A titolo esemplificativo, il Comitato non ha mai definito un insieme di standard minimi di qualità dei servizi da garantire sul territorio nazionale.

Anche il funzionamento dell'Osservatorio dei servizi idrici, che, insieme alla Segreteria Tecnica, avrebbe dovuto fornire supporto al Comitato nell'espletamento delle proprie competenze, non ha mai conseguito esiti soddisfacenti in relazione ai compiti allo stesso attribuiti e, in particolare, in termini di: (i) raccolta, validazione e diffusione di dati e informazioni, (ii) individuazione dei livelli tecnologici e dei modelli organizzativi ottimali dei servizi, (iii) definizione dei parametri di valutazione per il controllo delle politiche tariffarie praticate, (iv) individuazione delle situazioni di criticità e di irregolarità funzionale dei servizi o di inosservanza delle prescrizioni normative vigenti, (v) promozione della sperimentazione e dell'adozione di tecnologie innovative, (vi) verifica della fattibilità e congruità dei programmi di investimento in relazione alle risorse finanziarie e alla politica tariffaria.

Quanto alla Segreteria Tecnica – che, rispetto all'Osservatorio, sembra caratterizzarsi non come un ente autonomo dal Comitato, bensì come un ufficio interno dello stesso – apportò inizialmente un notevole contributo ai

lavori del Comitato, che poi, tuttavia, si ridusse in maniera considerevole, per alcuni mesi⁷⁰.

La sostanziale inoperatività della Segreteria Tecnica e dell'Osservatorio è derivata, verosimilmente, anche dal fatto che la Legge Galli non ha definito con chiarezza il riparto di competenze tra i predetti enti, così determinando un concreto rischio di sovrapposizione di competenze.

Le considerazioni che precedono trovano conferma nel fatto che il Comitato, dal 1995 al 2009, ha adottato solo poche decine di deliberazioni. Dopo le prime determinazioni assunte in occasione dell'insediamento nel 1995, dal 1996 al 2000 non ne è stata adottata addirittura nessuna: la ripresa delle attività del Comitato si riscontra solo a partire dal 2001.

Lo scarso impatto della regolazione del Comitato si evince chiaramente se si guarda al contenuto delle sue determinazioni e delibere. La maggior parte degli interventi ha riguardato la valutazione di singoli piani d'ambito. In alcuni casi, inoltre, il Comitato ha attivato strumenti di ricorso in sede amministrativa e giurisdizionale contro atti di enti locali e autorità d'ambito. In altre occasioni, ha rilasciato pareri in ordine all'applicazione della normativa vigente. Molto limitato, invece, è stato l'espletamento di procedimenti ispettivi e di controllo.

Solo in alcune misure, tra quelle adottate dal Comitato, può riscontrarsi un contenuto effettivamente "regolatorio". Tra queste, devono essere menzionate la delibera n. 7/2006, recante il "*Sistema di indicatori di prestazione dei servizi di acquedotto, fognatura e depurazione*" e la delibera 01/2005, recante un nuovo "*Sistema di rendicontazione sul Servizio Idrico Integrato*", poi invece sospesa in sede di autotutela da parte dello stesso Comitato.

⁷⁰ Cfr. BONANNI A. – GASTALDI M. – ROCCA C., *Caratteristiche generali dei Piani d'Ambito in Riorganizzazione e gestione del servizio idrico integrato*, pp. 60 ss.; PINO G. – GLINIANSKI S., *La liberalizzazione del servizio idrico integrato in Decreto Liberalizzazioni e sciopero dei servizi pubblici essenziali*, pp. 83 ss.

2.2 *La Commissione per la vigilanza sulle risorse idriche*

L'art. 159 del Codice dell'ambiente ha previsto la sostituzione del Comitato istituito dalla Legge Galli, a partire dalla data di entrata in vigore della parte terza del Codice medesimo, con un altro organismo denominato "Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti", avente il compito di *"assicurare l'osservanza, da parte di qualsiasi soggetto pubblico e privato, dei principi e delle disposizioni del Codice dell'ambiente in materia di gestione delle risorse idriche"*⁷¹.

⁷¹ Secondo quanto previsto dall'art. 159 del Codice dell'ambiente, organi dell'Autorità erano il presidente, il comitato esecutivo e il consiglio, articolato in due sezioni denominate "Sezione per la vigilanza sulle risorse idriche" e "Sezione per la vigilanza sui rifiuti"; ciascuna composta dal Presidente dell'Autorità, dal coordinatore di sezione e da cinque componenti per la "Sezione per la vigilanza sulle risorse idriche" e da sei componenti per la "Sezione per la vigilanza sui rifiuti".

Il comitato esecutivo era composto dal Presidente dell'Autorità e dai coordinatori di sezione. Il consiglio dell'Autorità era composto da tredici membri e dal Presidente, nominati con decreto del Presidente della Repubblica, su deliberazione del Consiglio dei Ministri. Il Presidente dell'Autorità e quattro componenti del consiglio, dei quali due con funzioni di coordinatore di sezione, erano nominati su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, due su proposta del Ministro dell'Economia e delle Finanze, due su proposta del Ministro per la funzione pubblica, uno su proposta del Ministro delle attività produttive relativamente alla "Sezione per la vigilanza sui rifiuti", quattro su designazione della Conferenza dei presidenti delle Regioni e delle Province autonome. Era previsto che le proposte fossero previamente sottoposte al parere delle competenti Commissioni parlamentari.

Il Presidente dell'Autorità era il legale rappresentante, presiedeva il comitato esecutivo, il consiglio e le sezioni nelle quali esso si articola. Il comitato esecutivo era invece l'organo deliberante dell'Autorità e assumeva le relative decisioni sulla base dell'istruttoria e delle proposte formulate dal consiglio o dalle sue sezioni.

I membri dell'Autorità dovevano essere scelti fra persone dotate di alta e riconosciuta competenza nel settore, durano in carica sette anni e non possono essere confermati. Inoltre, gli stessi non potevano, a pena di decadenza, esercitare, direttamente o indirettamente, alcuna attività professionale o di consulenza attinente al settore di competenza dell'Autorità né essere dipendenti di soggetti privati, né ricoprire incarichi elettivi o di rappresentanza nei partiti politici, né avere interessi diretti o indiretti nelle imprese operanti nel settore di competenza dell'Autorità.

Era previsto, infine, che l'Autorità si avvallesse di una segreteria tecnica, composta da esperti di elevata qualificazione, nominati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri su proposta dell'Autorità, per i quali valevano le incompatibilità sopra dette con le relative conseguenze previste. L'Autorità poteva inoltre richiedere la collaborazione di altre amministrazioni per funzioni di ispezione e di verifica. La dotazione organica della Segreteria Tecnica e le spese di funzionamento sono dovevano essere determinate con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro dell'ambiente di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro per la funzione pubblica.

L'art. 1 del D.Lgs. 8 novembre 2006, n. 284 ha disposto l'abrogazione degli articoli 159, 160 e 207 del Codice dell'ambiente, prevedendo che *“il Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche e l'Osservatorio nazionale sui rifiuti sono ricostituiti ed esercitano le relative funzioni”*.

L'Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti, pertanto, non è di fatto mai entrata in esercizio.

Il Comitato, reintrodotta dal D.Lgs. n. 284/2006, è stato nuovamente soppresso e sostituito dalla Commissione per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche (di seguito anche la **“Commissione”**), introdotta dalla legge 24 giugno 2009, n. 77, volta a *“garantire l'efficienza degli impianti per la gestione dei servizi idrici e la salvaguardia delle risorse idriche nel territorio nazionale, ai fini della prevenzione e del controllo degli effetti di eventi sismici”*. A tal fine, *“il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare avvia il Programma nazionale per il coordinamento delle iniziative di monitoraggio, verifica e consolidamento degli impianti per la gestione dei servizi idrici”*.

In tale contesto si inserisce la nuova soluzione istituzionale. Ai sensi dell'art. 9 bis, comma 6, della legge n. 77/2009, infatti, il Programma è predisposto dalla Commissione istituita, ai sensi dell'art. 161 del Codice dell'ambiente, presso il Ministero dell'ambiente, al fine di garantire l'osservanza dei principi di cui all'art. 141, comma 2, del Codice medesimo, con particolare riferimento alla regolare determinazione e al regolare adeguamento delle tariffe, nonché alla

Ai sensi dell'art. 159, comma 4, del Codice dell'ambiente, l'organizzazione e il funzionamento, anche contabile, dell'Autorità dovevano essere disciplinati da un regolamento deliberato dal Consiglio dell'Autorità ed emanato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri. Tale provvedimento è stato emanato con Decreto Ministeriale 2 maggio 2006. Con apposito comunicato del 26 giugno 2006, tuttavia, è stata segnalata l'inefficacia del suddetto D.M. 2 maggio 2006 il quale, non essendo stato inviato alla Corte dei Conti per essere sottoposto al preventivo e necessario controllo, non ha ottenuto la registrazione prevista dalla legge e, conseguentemente, è rimasto giuridicamente improduttivo di effetti.

Quanto alle funzioni, l'art. 159, comma 11, del Codice dell'ambiente attribuiva all'Autorità il compito di definire annualmente e con proiezione triennale i programmi di attività e le iniziative che intende porre in essere per il perseguimento delle finalità di cui al medesimo articolo, ed a garanzia degli interessi degli utenti, dandone comunicazione al Ministro dell'ambiente.

tutela dell'interesse degli utenti. La Commissione subentra nell'esercizio delle competenze spettanti al Comitato, che viene pertanto soppresso.

2.2.1 Struttura, organizzazione e funzionamento

Secondo quanto previsto dall'art. 161, comma 2, del Codice dell'ambiente, la Commissione era composta, nel rispetto del principio dell'equilibrio di genere, da sette membri, nominati con decreto del Ministro dell'ambiente. Di tali componenti, tre erano designati dalla Conferenza dei presidenti delle Regioni e delle Province autonome e quattro – di cui uno con funzioni di presidente individuato con il medesimo decreto – erano scelti tra persone particolarmente esperte in materia di tutela ed uso delle acque, sulla base di specifiche esperienze e conoscenze del settore.

I membri della Commissione duravano in carica tre anni e non potevano essere confermati. Il trattamento economico agli stessi spettante era determinato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'ambiente, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.

Erano previste, altresì, delle ipotesi di incompatibilità: i componenti della Commissione non potevano essere dipendenti di soggetti di diritto privato operanti nel settore, né potevano avere interessi diretti e indiretti nei medesimi; se dipendenti pubblici, gli stessi erano collocati fuori ruolo o, se professori universitari, erano collocati in aspettativa per l'intera durata del mandato.

2.2.2 Funzioni

Le funzioni della Commissione erano elencate dall'art. 161, comma 4, del Codice dell'ambiente. Secondo tale norma, in particolare, la Commissione, nell'ambito delle attività previste all'art. 6, comma 2, del D.P.R. 14 maggio 2007, n. 90⁷² aveva il compito di:

⁷² Tale norma – emanata con riferimento al Comitato, a seguito della sua reintroduzione ad opera del D.Lgs. n. 284/2006 – ne individua i compiti come segue: (i) garantire l'efficienza, l'efficacia e

- a) predisporre con delibera il metodo tariffario per la determinazione della tariffa di cui all'art. 154 del Codice dell'ambiente e le modalità della relativa revisione periodica, e trasmetterlo al Ministro dell'ambiente;
- b) verificare la corretta redazione del piano d'ambito, esprimendo osservazioni, rilievi e prescrizioni sugli elementi tecnici ed economici e sulla necessità di modificare le clausole contrattuali e gli atti che regolano il rapporto tra gli enti di governo dell'ambito e i gestori in particolare quando ciò fosse stato richiesto dalle ragionevoli esigenze degli utenti;
- c) predisporre una o più convenzioni tipo di cui all'art. 151 del Codice dell'ambiente, e trasmetterle al Ministro dell'ambiente;
- d) emanare direttive per la trasparenza della contabilità delle gestioni e valutare i costi delle singole prestazioni;
- e) definire i livelli minimi di qualità dei servizi da prestare, sentite le regioni, i gestori e le associazioni dei consumatori;
- f) controllare le modalità di erogazione dei servizi, richiedendo informazioni e documentazioni ai gestori operanti nel settore idrico, anche al fine di individuare situazioni di criticità e di irregolarità funzionali dei servizi idrici;
- g) tutelare e garantire i diritti degli utenti emanando linee guida che indicassero le misure idonee al fine di assicurare la parità di trattamento degli utenti, garantire la continuità della prestazione dei servizi e verificare periodicamente la qualità e l'efficacia delle prestazioni;
- h) predisporre periodicamente rapporti relativi allo stato di organizzazione dei servizi al fine di consentire il confronto delle prestazioni dei gestori;

l'economicità del servizio idrico integrato; (ii) assicurare la regolare determinazione e il regolare adeguamento delle tariffe sulla base dei criteri fissati dal Comitato interministeriale prezzi; (iii) garantire la tutela dell'interesse degli utenti; (iv) definire, d'intesa con le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, i programmi di attività e le iniziative da porre in essere a garanzia degli interessi degli utenti.

- i) esprimere pareri in ordine a problemi specifici attinenti la qualità dei servizi e la tutela dei consumatori, su richiesta del Ministero dell'ambiente, delle Regioni, degli enti locali, degli enti di governo dell'ambito, delle associazioni dei consumatori e di singoli utenti del servizio idrico integrato;
- j) promuovere studi e ricerche di settore;
- k) predisporre annualmente una relazione al Parlamento sullo stato dei servizi idrici e sull'attività svolta;
- l) a livello giurisdizionale, proporre azione innanzi dinanzi agli organi giurisdizionali competenti contro gli atti posti in essere in violazione della normativa vigente in materia di servizio idrico integrato, nonché esercitare l'azione di responsabilità nei confronti degli amministratori e di risarcimento dei danni a tutela dei diritti dell'utente.

Ai sensi dell'art. 8 *sexies* della legge 27 febbraio 2009, n. 13, inoltre, alla Commissione era demandato il controllo e il monitoraggio periodico del corretto adempimento degli obblighi informativi del gestore verso gli utenti previsti dal medesimo articolo.

La Commissione, dunque, aveva il compito di vegliare sull'efficienza, efficacia ed economicità dei servizi idrici, vigilando sulle tariffe, sui piani d'ambito, sul contenuto convenzioni e sui livelli minimi di qualità del servizio.

La Commissione era dotata, inoltre, di competenze di indirizzo, controllo e denuncia a tutela dei diritti dell'utente.

2.2.3 I limiti della regolazione della Commissione

Come si evince chiaramente dall'analisi che precede, i compiti della Commissione erano notevolmente più ampi di quelli che la legge aveva attribuito al Comitato e i relativi poteri di intervento sono meglio dettagliati.

L'ampliamento delle funzioni, tuttavia, non è stato opportunamente affiancato da alcun incremento del personale dell'organo né dall'accrescimento delle

relative competenze tecniche. Né è stato previsto, d'altra parte, il supporto di organismi tecnici simili all'Osservatorio dei servizi idrici, idonei a cooperare con la Commissione nella raccolta e nella valutazione dei dati e delle informazioni relativi al settore idrico, attività, queste, che costituiscono la base per una regolazione consapevole.

Il legislatore, infine, non ha neppure provveduto a introdurre adeguate garanzie di indipendenza della Commissione.

L'impatto della regolazione della Commissione sul sistema idrico, dunque, nonostante i buoni "propositi" del legislatore e della stessa Commissione⁷³, è stato molto limitato, stante l'oggettiva inidoneità dell'organo, sotto il profilo organizzativo e strutturale, a far fronte alle esigenze regolatorie del settore in ragione delle scarse risorse a propria disposizione.

Quanto sopra è confermato dal fatto che le delibere adottate dalla Commissione sino al 2010, nonostante l'apprezzabile tentativo di definire un più compiuto sistema di funzionamento interno, hanno riguardato essenzialmente la valutazione dei singoli piani di ambito.

Nessuno sforzo è stato compiuto, invece, nella direzione di elaborare un nuovo metodo tariffario, incidere sul contenuto delle clausole convenzionali tra gli enti d'ambito e i gestori, monitorare i livelli delle prestazioni al fine di assicurare un'effettiva protezione degli utenti.

⁷³ La Commissione ha adottato e pubblicato un Programma di azioni per il 2010. In particolare, la Commissione si proponeva, *inter alia*, di: (i) procedere all'adozione di una procedura normalizzata che regolamenti la rendicontazione tecnica, gestionale ed economico - finanziaria, supportata da idonea banca dati; (ii) presentare una proposta al Ministro di aggiornamento del metodo tariffario normalizzato; (iii) fissare criteri e linee guida per l'aggiornamento dei piani d'ambito; (iv) procedere alla revisione delle convenzioni tipo per l'affidamento del servizio, riequilibrando la reciprocità del rapporto e adottando metodi di premialità e di sanzione capaci di migliorare la qualità delle prestazioni di servizio e la concorrenza; (v) fissare indicatori, parametri e standard di riferimento per valutare la qualità delle prestazioni di servizio e la tutela degli interessi degli utenti; (vi) elaborare valutazioni della vulnerabilità dei sistemi di approvvigionamento esistenti, in relazione alle variazioni climatiche e al problema delle perdite; (vii) compiere un'indagine conoscitiva sulla mancata istituzione del servizio idrico integrato in tutto o parte del territorio di alcuni ambiti territoriali ottimali; (viii) verificare i piani d'ambito, con particolare attenzione alla corretta applicazione del metodo tariffario e alle conseguenze sull'equilibrio economico-finanziario delle gestioni.

2.3 *L'Agenzia nazionale per la regolazione e la vigilanza in materia di acqua*

La Commissione nazionale di vigilanza sulle risorse idriche è stata soppressa dall'art. 10, commi 11 e ss., del D.L. 13 maggio 2011, n. 70, convertito nella legge 12 luglio 2011, n. 106 e sostituita dall'Agenzia nazionale per la regolazione e la vigilanza in materia di acqua (di seguito anche “**Agenzia**”).

Come espressamente chiarito dal legislatore, l'Agenzia è stata istituita al fine di garantire l'osservanza dei principi contenuti nel Codice dell'ambiente in tema di gestione delle risorse idriche e di organizzazione del servizio idrico, con particolare riferimento alla tutela dell'interesse degli utenti, alla regolare determinazione e adeguamento delle tariffe, nonché alla promozione dell'efficienza, dell'economicità e della trasparenza nella gestione dei servizi idrici.

2.3.1 *Struttura, organizzazione e funzionamento*

Secondo quanto previsto dall'art. 10, commi 12 e 13, del D.L. n. 70/2011 l'Agenzia era un soggetto giuridicamente distinto e funzionalmente indipendente dal Governo, che operava sulla base di principi di autonomia organizzativa, tecnico-operativa e gestionale, di trasparenza e di economicità.

L'Agenzia era un organo collegiale costituito da tre componenti, di cui uno con funzioni di Presidente, nominati con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, e precisamente: due su proposta del Ministro dell'ambiente e uno su proposta della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano.

Le designazioni effettuate dal Governo erano previamente sottoposte al parere delle competenti Commissioni parlamentari, che si esprimevano entro 20 giorni dalla richiesta. Ai sensi dell'art. 10, comma 16, del D.L. n. 70/2011

nessun caso, in nessun caso le nomine potevano essere effettuate in mancanza del parere favorevole espresso dalle predette Commissioni a maggioranza dei due terzi dei componenti. Le medesime Commissioni potevano procedere, peraltro, all'audizione delle persone designate. I componenti dell'Agenzia – scelti tra persone dotate di indiscusse moralità e indipendenza, alta e riconosciuta professionalità e competenza nel settore – duravano in carica tre anni e potevano essere confermati una sola volta.

L'art. 10, comma 17, del D.L. n. 70/2011 disciplinava, inoltre, i compiti del direttore generale dell'Agenzia – nominato dall'Agenzia stessa per un periodo di tre anni, senza possibilità di rinnovo della carica – il quale ricopriva un ruolo di rilievo. In particolare, il direttore generale:

- svolgeva funzioni di direzione, coordinamento e controllo della struttura dell'Agenzia;
- dava attuazione alle deliberazioni e ai programmi approvati dall'Agenzia;
- assicurava l'esecuzione degli adempimenti di carattere tecnico-amministrativo, relativi alle attività dell'Agenzia e al perseguimento delle sue finalità istituzionali.

I compensi spettanti ai componenti dell'Agenzia erano determinati con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell'ambiente. Il compenso era ridotto almeno della metà ove il componente dell'Agenzia, essendo dipendente di una pubblica amministrazione, avesse optato per il mantenimento del proprio trattamento economico.

Anche per i componenti e il direttore generale dell'Agenzia erano previsti dei casi di incompatibilità, durante e dopo il mandato.

Anzitutto, la carica di componente dell'Agenzia era incompatibile con incarichi politici elettivi, né potevano essere nominati componenti coloro che avessero avuto interessi di qualunque natura in conflitto con le funzioni dell'Agenzia.

Inoltre, a pena di decadenza, i membri dell'Agenzia e il direttore generale non potevano esercitare direttamente o indirettamente, alcuna attività professionale o di consulenza, essere amministratori o dipendenti di soggetti pubblici o privati né ricoprire altri uffici pubblici, né avere interessi diretti o indiretti nelle imprese operanti nel settore. I membri dell'Agenzia e il direttore generale, ove dipendenti di amministrazioni pubbliche, erano obbligatoriamente collocati fuori ruolo o in aspettativa senza assegni, per l'intera durata dell'incarico e il relativo posto in organico era reso indisponibile per tutta la durata dell'incarico.

Peraltro, per almeno dodici mesi dalla cessazione dell'incarico, i componenti dell'Agenzia e il direttore generale non potevano intrattenere, direttamente o indirettamente, rapporti di collaborazione, di consulenza o di impiego con le imprese operanti nel settore. La violazione di tale divieto era punita, salvo che il fatto costituisse reato, con una sanzione amministrativa pecuniaria di importo pari ad un'annualità dell'importo del corrispettivo percepito⁷⁴.

L'art. 10, comma 21, infine, prevedeva la possibilità di sciogliere l'Agenzia per gravi e motivate ragioni, relative al suo corretto funzionamento e al perseguimento dei suoi fini istituzionali, con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare. Con il medesimo decreto doveva essere nominato un commissario straordinario, che esercitasse, per un periodo non superiore a sei mesi, le funzioni dell'Agenzia. Entro il termine di cui al periodo precedente, si doveva procedere, infine, al rinnovo dell'Agenzia.

⁷⁴ All'imprenditore che avesse violato tale divieto si applicavano una sanzione amministrativa pecuniaria pari allo 0,5 % del fatturato e, comunque, non inferiore a Euro 150.000 e non superiore a Euro 10 milioni, e, nei casi più gravi o quando il comportamento illecito fosse stato reiterato, la revoca dell'atto autorizzativo. I limiti massimo e minimo della sanzione amministrativa pecuniaria di cui al terzo periodo erano rivalutati secondo il tasso di variazione annuo dell'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati rilevato dall'ISTAT.

Le finalità, i compiti istituzionali, i criteri di organizzazione e funzionamento nonché le competenze degli organi e le modalità di esercizio delle funzioni dovevano essere regolate in un apposito statuto, da approvare entro un mese dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del D.L. n. 70/2011, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'ambiente, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione.

Con analogo decreto, adottato entro trenta giorni dall'entrata in vigore del decreto di cui al periodo precedente, avrebbe dovuto essere approvato il regolamento disciplinante l'organizzazione e il funzionamento interni dell'Agenzia; tale regolamento avrebbe altresì dovuto determinare il contingente di personale, nel limite di 40 unità, in posizione di comando provenienti da amministrazioni statali con oneri a carico dell'amministrazione di appartenenza, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Le previsioni in materia di organizzazione e funzionamento sono completate dalle norme in materia di tutela giurisdizionale, ai sensi delle quali (i) l'Agenzia poteva avvalersi del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato e (ii) i ricorsi aventi ad oggetto gli atti e i provvedimenti dell'Agenzia rientravano nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo e devoluti alla competenza inderogabile del TAR Lazio, sede di Roma.

Infine, le funzioni di controllo di regolarità amministrativo-contabile e di verifica sulla regolarità della gestione dell'Agenzia erano affidate al Collegio dei revisori composto da tre membri effettivi, di cui uno con funzioni di presidente, nominati dal Ministro dell'economia e delle finanze⁷⁵. Con il medesimo provvedimento era nominato anche un membro supplente. I

⁷⁵ Due membri del Collegio erano scelti tra gli iscritti al registro dei revisori legali di cui al D.Lgs. 27 gennaio 2010, n. 39.

componenti del Collegio dei revisori duravano in carica tre anni, con possibilità di rinnovo una sola volta.

2.3.2 Funzioni

A decorrere dalla data di entrata in vigore del D.L. n. 70/2011, all'Agenzia sono state trasferite, anzitutto, le funzioni in passato attribuite alla Commissione nazionale per la vigilanza sulle risorse idriche dall'art. 161 del Codice dell'ambiente e dalle altre disposizioni vigenti alla data di entrata in vigore del D.L. n. 70/2011.

L'art. 10, comma 14, del D.L. n. 70/2011 demandava all'Agenzia, inoltre, lo svolgimento, con indipendenza di valutazione e di giudizio, delle seguenti funzioni:

- a) definire i livelli minimi di qualità del servizio, sentite le Regioni, i gestori e le associazioni dei consumatori, e vigilare sulle modalità della sua erogazione, esercitando poteri di acquisizione di documenti, accesso e ispezione e irrogando, in caso di inosservanza, in tutto o in parte, dei propri provvedimenti, sanzioni amministrative pecuniarie non inferiori nel minimo ad Euro 50.000 e non superiori nel massimo a Euro 10.000.000;
- b) in caso di reiterazione delle violazioni, ferma restando la necessità di non compromettere la fruibilità del servizio da parte degli utenti, proporre al soggetto affidante la sospensione o la decadenza della concessione;
- c) determinare obblighi di indennizzo automatico in favore degli utenti in caso di violazione dei propri provvedimenti;
- d) predisporre una o più convenzioni tipo di cui all'art. 151 del Codice dell'ambiente;
- e) definire le componenti di costo per la determinazione della tariffa relativa ai servizi idrici per i vari settori di impiego dell'acqua, anche in

- proporzione al grado di inquinamento ambientale derivante dai diversi tipi e settori di impiego e ai costi conseguenti a carico della collettività;
- f) predisporre il metodo tariffario per la determinazione, con riguardo a ciascuna delle quote in cui tale corrispettivo si articola, della tariffa del servizio idrico integrato, sulla base della valutazione dei costi e dei benefici dell'utilizzo delle risorse idriche e tenendo conto, in conformità ai principi sanciti dalla normativa comunitaria, sia del costo finanziario della fornitura del servizio che dei relativi costi ambientali e delle risorse, affinché siano pienamente attuati il principio del recupero dei costi e il principio “chi inquina paga”, e con esclusione di ogni onere derivante dal funzionamento dell'Agenzia;
 - g) fissare le modalità di revisione periodica, vigilando sull'applicazione delle tariffe, e, nel caso di inutile decorso dei termini previsti dalla legge per l'adozione degli atti di definizione della tariffa da parte delle autorità al riguardo competenti, come individuate dalla legislazione regionale in conformità a linee guida approvate con decreto del Ministro dell'ambiente previa intesa raggiunta in sede di Conferenza unificata, provvedere nell'esercizio del potere sostitutivo, su istanza delle amministrazioni o delle parti interessate, entro sessanta giorni, previa diffida all'autorità competente ad adempiere entro il termine di venti giorni;
 - h) approvare le tariffe predisposte dalle autorità competenti;
 - i) verificare la corretta redazione del piano d'ambito, esprimendo osservazioni, rilievi e impartendo, a pena d'inefficacia, prescrizioni sugli elementi tecnici ed economici e sulla necessità di modificare le clausole contrattuali e gli atti che regolano il rapporto tra le Autorità d'ambito territoriale ottimale e i gestori del servizio idrico integrato;
 - j) emanare direttive per la trasparenza della contabilità delle gestioni e valutare i costi delle singole prestazioni, definendo indici di valutazione

anche su base comparativa della efficienza e della economicità delle gestioni a fronte dei servizi resi;

- k) esprimere pareri in materia di servizio idrico integrato su richiesta del Governo, delle Regioni, degli enti locali, delle Autorità d'ambito, dei gestori e delle associazioni dei consumatori, e tutelare i diritti degli utenti anche valutando reclami, istanze e segnalazioni in ordine al rispetto dei livelli qualitativi e tariffari da parte dei soggetti esercenti il servizio, nei confronti dei quali può intervenire con i provvedimenti di cui alla lettera a);
- l) formulare proposte di revisione della disciplina vigente, segnalandone altresì i casi di grave inosservanza e di non corretta applicazione;
- m) predisporre annualmente una relazione sull'attività svolta, con particolare riferimento allo stato e alle condizioni di erogazione dei servizi idrici e all'andamento delle entrate in applicazione dei meccanismi di autofinanziamento, da trasmettere al Parlamento e al Governo entro il 30 aprile dell'anno successivo a quello cui si riferisce.

2.3.3 La natura giuridica ibrida dell'Agenzia: caratteri e limiti della regolazione

Dall'analisi compiuta nei paragrafi che precedono appare evidente l'intenzione del legislatore dell'epoca di attribuire all'Agenzia un ruolo diverso rispetto a quello in passato previsto per il Comitato e la Commissione, dai quali infatti differisce sia sotto il profilo organizzativo sia sotto il profilo funzionale.

Il diverso ruolo che il legislatore ha inteso attribuire all'Agenzia emerge, anzitutto, dalle finalità sottese alla sua istituzione, così come esplicitate nell'art. 10 del D.L. n. 70/2011⁷⁶.

⁷⁶ Come sopra detto, l'Agenzia è stata istituita al fine di garantire l'osservanza dei principi contenuti nel Codice dell'ambiente in tema di gestione delle risorse idriche e di organizzazione del servizio idrico, con particolare riferimento alla tutela dell'interesse degli utenti, alla regolare determinazione e

L'insieme degli obiettivi richiamati dalla norma costituisce il risultato del tentativo di riunire, da un lato, le esigenze connesse alle peculiarità del settore idrico e, dall'altro, i principi generali in materia di regolazione economica. Sotto questo profilo, come si vedrà nel capitolo successivo, la disposizione presenta delle affinità con la norma di cui all'art. 1, comma 1, della legge 14 novembre 1995, n. 481, recante *“Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità. Istituzione delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità”*, la quale, nell'individuare le finalità della legge, menziona *“la finalità di garantire la promozione della concorrenza e dell'efficienza nel settore dei servizi di pubblica utilità (...) nonché adeguati livelli di qualità nei servizi medesimi in condizioni di economicità e di redditività, assicurandone la fruibilità e la diffusione in modo omogeneo sull'intero territorio nazionale, definendo un sistema tariffario certo, trasparente e basato su criteri predefiniti, promuovendo la tutela degli interessi di utenti e consumatori, tenuto conto della normativa comunitaria in materia e degli indirizzi di politica generale formulati dal Governo. (...)”*.

Dal confronto tra le due norme emerge con evidenza l'assenza nella legge istitutiva dell'Agenzia alla finalità della *“promozione della concorrenza”*. Tale scelta legislativa può trovare spiegazione, certamente, nel fatto che il settore idrico, a differenza di quelli dell'energia elettrica e delle telecomunicazioni, non si presta al raggiungimento di livelli di liberalizzazione particolarmente elevati; d'altra parte, tuttavia, non può negarsi che, anche per i servizi idrici, gli organismi preposti alla regolazione possano – e, anzi, debbano – farsi promotori di forme di concorrenza per il mercato, considerato peraltro che, tra le forme di affidamento del servizio idrico, la gara rimaneva all'epoca quella da preferire.

adeguamento delle tariffe, nonché alla promozione dell'efficienza, dell'economicità e della trasparenza nella gestione dei servizi idrici.

Ciò premesso con riferimento alle finalità sottese all'istituzione dell'Agenzia, si riportano di seguito alcune riflessioni sulla natura giuridica ibrida della stessa, alla luce delle disposizioni sopra richiamate.

La singolare natura giuridica dell'Agenzia – a metà strada tra un'agenzia governativa e un'autorità indipendente di regolazione – emerge sia per quanto concerne gli aspetti organizzativi sia per quanto attiene agli aspetti funzionali.

2.3.3.1 La scelta del termine “agenzia”

Le peculiarità dell'Agenzia si evincono, anzitutto, dalla scelta terminologica effettuata dal legislatore, il quale utilizzato un termine – appunto, “agenzia” – che richiama il concetto di “agenzia governativa” per indicare un soggetto preposto alla regolazione di un servizio pubblico.

A tal proposito, deve rilevarsi che, sebbene l'uso del termine “agenzia” in luogo di “autorità indipendente” non fosse di per sé sufficiente a qualificare l'organismo in esame come “agenzia governativa”, la disciplina dei relativi compiti e funzioni non consentiva di ricondurlo tra le autorità indipendenti, anch'esse peraltro prive di una disciplina unitaria di riferimento, ma comunque rispondenti, come si vedrà nel capitolo successivo, a una serie di parametri comuni⁷⁷.

⁷⁷ Come osservato da autorevole dottrina è indubbio che “la scelta terminologica del legislatore non sia casuale. Le ragioni che hanno determinato l'opzione sono molteplici. In primo luogo, bisogna considerare che, anche nel diritto, le mode terminologiche sono importanti. Negli anni novanta dello scorso secolo, il legislatore aveva cominciato a chiamare “autorità” ogni nuovo organismo pubblico, anche se operante in posizione strumentale al Governo e preposto all'esercizio di semplici funzioni tecnico-amministrative. Oggi, quel termine è diventato desueto, perché considerato rivelatore di una sconfitta o di un'abdicazione della “politica”. Istituito mere “agenzie”, si vuole segnalare anche a livello terminologico che questi organismi rimangono, almeno in parte, sotto il controllo dell'esecutivo”. Cfr. NAPOLITANO G., *L'agenzia per l'acqua*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, 2011.

Si veda altresì DRUSIANI R., *Il mercato idrico in Italia: la situazione delle gare e degli affidamenti* pp. 1 ss., LUGARESI N., *Criteri giuridici di tutela delle risorse idriche tra ordinamenti nazionali e ordinamento comunitario* pp. 1338 ss., ROMANO R., *La Legge 5 gennaio 1994 n. 36*, in *I servizi idrici italiani*, Milano, 2013, pp. 28 ss.

La scelta in favore di un’“agenzia”, in luogo di un’autorità indipendente, può essere giustificata, inoltre, alla luce delle peculiarità proprie del mercato dei servizi idrici.

Come già evidenziato, il mercato del settore idrico si caratterizza per un basso grado di liberalizzazione e per dinamiche concorrenziali molto deboli, legate anche all’incertezza relativa alla remunerazione degli investimenti.

In tale contesto, la necessità di istituire autorità indipendenti è molto meno avvertita rispetto a quanto accade per mercati nei quali i processi di privatizzazione, di liberalizzazione e di integrazione del mercato a livello europeo abbiano raggiunto livelli particolarmente avanzati (si pensi ai mercati dell’energia elettrica e delle telecomunicazioni).

2.3.3.2 Un’indipendenza “incompleta”

Indipendentemente dalle ragioni che hanno determinato la scelta del legislatore in favore di una “agenzia”, certamente l’Agenzia presenta, una natura giuridica ibrida, atteso che sotto alcuni profili la stessa appare inquadrabile nel modello delle agenzie governative mentre per altri in quello tipico delle autorità indipendenti.

Si pensi al riferimento contenuto nell’art. 10, comma 12, del D.L. n. 70/2011 all’Agenzia quale *“soggetto giuridicamente distinto e funzionalmente indipendente dal Governo”*. La disposizione citata sembrerebbe allontanare l’Agenzia dalla sfera delle agenzie governative, essendo le stesse *“sottoposte ai poteri di indirizzo e di vigilanza di un ministro”*. L’indipendenza funzionale, peraltro, è affiancata anche da un notevole grado di indipendenza strutturale, come risulta, a titolo esemplificativo, dalle modalità di nomina del collegio e del direttore generale dell’Agenzia. Inoltre, come sopra chiarito, l’Agenzia opera sulla base di principi di autonomia organizzativa, tecnico-operativa e gestionale, di trasparenza e di economicità. Dall’altro lato, tuttavia, l’autonomia dell’Agenzia era nettamente inferiore a quella che, come meglio

si vedrà nel capitolo successivo, caratterizza le autorità qualificate come “indipendenti” e preposte alla regolazione di altri settori.

Lo scostamento rispetto alla categoria delle autorità indipendenti emerge, infine, dalla mancata proclamazione da parte del legislatore dell’indipendenza funzionale dell’Agenzia, oltre che dal Governo, dagli operatori del settore e, dunque, dai soggetti regolati. Si tratta di un’omissione di non poco rilievo, posto che la cattura del regolatore da parte dei regolati può minare l’esercizio neutrale delle funzioni di regolazione al pari dell’ingerenza politica del Governo.

2.3.3.3 Governance

Anche la *governance* dell’Agenzia presentava caratteristiche singolari. Come sopra detto, l’organo deliberante era un collegio i cui membri erano nominati con modalità per molti aspetti simili a quelle prescritte per le autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità dalla legge n. 481/1995 e vigenti per l’Autorità per l’energia elettrica e il gas. L’unica differenza sostanziale riguardava l’attribuzione alla Conferenza Stato-regioni del potere di designare uno dei tre componenti, in considerazione del particolare impatto dell’Agenzia sull’esercizio di competenze regionali e locali⁷⁸.

I requisiti soggettivi del mandato non presentano differenze rilevanti rispetto a quanto previsto per le autorità indipendenti: la legge richiede che “i componenti dell’Agenzia siano scelti *“tra persone dotate di indiscusse moralità e indipendenza, alta e riconosciuta professionalità e competenza nel settore”*”.

⁷⁸ Per un approfondimento sulla struttura dell’Agenzia nazionale per la regolazione e la vigilanza in materia di acqua, si veda BILANCIA P., *I modelli di governance per i servizi idrici*, in *Modelli innovativi di governance territoriale*, Milano 2011; BENVENUTI M. – GENNARI E., *Il servizio idrico in Italia: stato di attuazione della legge Galli ed efficienza delle gestioni*, 2008, pp. 3 ss.; RAMPULLA F.C. – TRONCONI L.P., *Il modello di amministrazione delle acque*, in *Rivista Giuridica dell’Ambiente*, 2005, pp. 157 ss.

I termini della carica sono invece diversi. I membri dell'Agenzia, infatti, durano in carica tre anni e possono essere confermati una sola volta, mentre per i componenti delle autorità preposte ai settori dell'energia e delle telecomunicazioni è previsto un mandato di sette anni non rinnovabile.

La distinzione maggiore rispetto all'assetto istituzionale proprio delle autorità indipendenti consisteva, tuttavia, nella previsione di un direttore generale, figura istituzionale tipica delle agenzie governative, sebbene, nel caso dell'Agenzia, sottratta all'influenza dell'esecutivo.

La legge, peraltro, attribuisce al direttore generale poteri più ampi di quelli previsti da regolamenti interni per analoghe figure apicali della struttura amministrativa propria delle autorità indipendenti.

Infine, tra gli elementi che avvicinano l'Agenzia al modello delle agenzie governative c'è la previsione di un Collegio dei revisori dei conti interamente indicato dal Governo, al quale sono demandate le funzioni di controllo circa la regolarità amministrativo-contabile della gestione dell'Agenzia.

La previsione di tale organo, infatti, richiama il modello tipico delle agenzie governative di cui all'art. 8, comma 4, lett. h), D.Lgs. n. 300/1999, ponendosi invece in netto contrasto con i principi di autonomia contabile e amministrativa ai quali sono solitamente informate le autorità, soggette unicamente al controllo della Corte dei conti e di revisori eventualmente nominati dalle autorità stesse.

2.3.3.4 Organizzazione e funzionamento

Anche per quanto riguarda le regole in materia di organizzazione e funzionamento – la cui individuazione è demandata a uno statuto e in via successiva a un regolamento, entrambi approvati con decreto governativo – la disciplina legislativa richiama quella delle agenzie governative più che quella tipica delle autorità indipendenti. La norma, peraltro, non appare

coerente con i principi di autonomia organizzativa, tecnico-operativa e gestionale richiamati dalla stessa legge istitutiva dell'Agenzia⁷⁹.

Destano perplessità, inoltre, le norme in materia di tutela giurisdizionale. Infatti: da un lato, è stato previsto per l'Agenzia il patrocinio dell'Avvocatura dello Stato; dall'altro lato, i ricorsi aventi ad oggetto gli atti e i provvedimenti dell'Agenzia venivano espressamente ricondotti nell'alveo della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo e devoluti alla competenza inderogabile del TAR Lazio, sede di Roma, richiamando una soluzione adottata per molte autorità indipendenti⁸⁰.

Appaiono del tutto inadeguate e prive di *ratio*, infine, le previsioni in materia di personale. Fissando, infatti, in sole quaranta unità il personale attribuito all'Agenzia, ne pregiudicavano di fatto la piena operatività e le competenze tecniche, limitando notevolmente i fini istituzionali dalla stessa perseguibili⁸¹.

L'adozione di una simile soluzione, peraltro, non poteva trovare giustificazione nella necessità di evitare aggravii a danno della finanza pubblica, tenuto conto che agli oneri derivanti dal funzionamento dell'Agenzia si provvedeva a regime mediante un contributo posto a carico di tutti i soggetti sottoposti alla sua vigilanza, determinato dall'Agenzia stessa con propria deliberazione, approvata con decreto del Presidente del Consiglio dei Mini-

⁷⁹ Sul tema si veda, *ex multis*, SCLAFANI F. – ZANETTINI L., *L'Autorità per l'energia elettrica e il gas in La riforma delle Autorità indipendenti*, Roma 2009, pp. 1 ss.; MINUSSI D., *Le acque: quadro normativo in I Beni e le proprietà*, Napoli 2004, pp. 32 ss.; LUCARELLI A., *Il governo e la gestione dei servizi pubblici locali a seguito della sentenza n. 325 del 2010 della Corte Costituzionale*, pp. 243 ss.

⁸⁰ Cfr. gli artt. 10, comma 26-bis, della legge n. 106/2011 e 119 del D.Lgs. n. 104/2010, recante il Codice del processo amministrativo.

⁸¹ Sul punto cfr. SANTISE M., *L'attuale disciplina dei servizi pubblici di rilevanza economica in Coordinate ermeneutiche di diritto amministrativo*, Torino 2014, pp. 97 ss.; POLICE A., *Le acque tra beni pubblici e pubblici servizi*, in *I beni pubblici, Tutela, valorizzazione e gestione*, Milano, 2008, pp. 225 ss.; ROMANO R., *La Legge 5 Gennaio 1994 n. 36 in I servizi idrici italiani. Quale relazione tra performance e modelli di governance*, Milano 2013, pp. 28 ss.

stri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e il Ministro dell'ambiente. Le relative somme dovevano affluire direttamente al bilancio dell'Agenzia.

2.3.3.5 Le competenze

A un assetto strutturale inadeguato e contraddittorio si affiancava un quadro funzionale ampio e ambizioso. All'Agenzia, infatti, a differenza di quanto era accaduto in passato con il Comitato e la Commissione, sono state affidate per la prima volta molteplici funzioni di regolazione, vigilanza e controllo, da esercitare con indipendenza di giudizio e di valutazione. Tali funzioni si aggiungevano alle competenze prettamente amministrative in precedenza svolte dalla Commissione.

La principale competenza regolatoria attribuita all'Agenzia, anche in considerazione del carattere innovativo della relativa scelta legislativa rispetto al passato, è senz'altro quella in materia di meccanismi tariffari. La legge ha affidato per la prima volta all'Agenzia il compito di definire le componenti di costo per la determinazione della tariffa relativa ai servizi idrici per i vari settori di impiego dell'acqua, anche in proporzione al grado di inquinamento ambientale derivante dai tipi e settori di impiego e ai costi conseguenti a carico della collettività. Veniva superato, così, il precedente riparto di competenze che affidava a un decreto del Ministro dell'ambiente la determinazione del metodo normalizzato, lasciando al Comitato prima e alla Commissione poi una funzione di mera proposta. L'Agenzia era incaricata, inoltre, di assicurare la corretta gestione dell'intera materia tariffaria da parte degli enti locali.

Il legislatore ha inteso attribuire, dunque, all'Agenzia ampie competenze in materia tariffaria, analoghe a quelle di cui sono titolari le autorità di regolazione servizi di pubblica utilità. L'assegnazione delle funzioni di regolazione tariffarie in capo all'Agenzia aveva lo scopo, inoltre, di garantire la transizione dal vecchio metodo tariffario, c.d. Metodo Normalizzato, al

nuovo. Si tratta di una funzione fondamentale per garantire l'efficienza economica gestionale dell'intero settore e per assicurare adeguati incentivi agli investimenti, rendendo certe le modalità della relativa remunerazione.

Tra le funzioni regolatorie dell'Agenzia assumeva particolare rilievo quella relativa alla definizione dei livelli minimi di qualità del servizio. Rispetto al precedente quadro normativo, l'effettività di tali misure è stata rafforzata dalla previsione di poteri di controllo e di sanzione. Inoltre, sebbene la norma non prevedesse la possibilità di modificare direttamente e in via autoritativa le condizioni contrattuali delle convenzioni di concessione, l'Agenzia poteva determinare obblighi di indennizzo automatico in favore degli utenti in caso di violazione degli standard qualitativi fissati.

Erano infine previsti nuovi compiti di sostegno alla corretta programmazione e regolazione a livello locale nonché funzioni consultive e di segnalazione.

CAPITOLO III

IL NUOVO REGOLATORE DEI SERVIZI IDRICI IN ITALIA

1. Il nuovo ruolo dell’Autorità per l’energia elettrica e il gas nella regolazione del settore idrico

Dall’analisi sopra svolta emerge con chiarezza che l’intervento nel sistema dei servizi idrici di poteri pubblici a “competenza generale” – inquadrabili all’interno dell’amministrazione ministeriale – non ha offerto risposte soddisfacenti all’esigenza di dotare il settore di una regolazione compiuta ed efficiente.

I poteri attribuiti in passato ad appositi organi dello Stato si sono rivelati del tutto insufficienti e, in ogni caso, sono stati esercitati in modo parziale.

Numerosi organi statali hanno certamente svolto un’importante funzione di supplenza in un settore del tutto privo di regolazione. Si pensi al contributo dell’Autorità garante della concorrenza del mercato e ai relativi poteri di vigilanza e controllo su eventuali comportamenti lesivi della concorrenza e della correttezza nei rapporti con i consumatori nel settore idrico ovvero dell’Autorità Nazionale Anticorruzione (in passato Autorità per la vigilanza sui lavori, servizi e forniture) per quanto concerne la predisposizione dei bandi di gara per l’affidamento del servizio e le modalità di espletamento delle gare. Le competenze di tali organi potrebbero senz’altro integrare la funzione di regolazione settoriale.

Tali interventi, tuttavia, hanno manifestato la propria inadeguatezza rispetto allo scopo e hanno imposto al legislatore di delineare un nuovo assetto regolatorio del settore, in particolare attribuendo le funzioni di regolazione dei servizi idrici a un soggetto regolatore forte, dotato di una struttura e un insieme di poteri congrui⁸².

⁸² Nel riflettere sulla soluzione più adeguata ai fini dell’individuazione di un centro di competenza istituzionale nel campo della regolazione e della vigilanza sul servizio idrico, si è tenuto conto dei vantaggi e degli svantaggi di ciascun modello.

In tale contesto, il D.L. n. 201/2011, convertito nella legge n. 214/2011, ha attribuito all'Autorità per l'energia elettrica e il gas “*le funzioni attinenti alla regolazione e al controllo dei servizi idrici*” in precedenza affidate all'Agenzia nazionale per la regolazione e la vigilanza in materia di acqua⁸³. Da allora l'Autorità per l'energia elettrica e il gas ha mutato denominazione ed è stata rinominata Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico (anche AEEGSI, come sopra definita).

In particolare, l'art. 21, commi 13, 19 e 20, del D.L. n. 201/2011 (convertito nella legge n. 214/2011) ha previsto: (i) la soppressione dell'Agenzia nazionale per la regolazione e la vigilanza in materia di acqua; (ii) il trasferimento all'Autorità per l'energia elettrica e il gas delle funzioni attinenti

In astratto, infatti, è possibile individuare tre diversi modelli di regolazione.

Il primo è quello *industry-specific*, in cui sono istituite autorità separate per ciascun comparto di attività. Per limitare l'attenzione al campo dei servizi, ciò significherebbe istituire regolatori distinti per il servizio elettrico, del gas, delle telecomunicazioni, dell'acqua. Questa soluzione presenta il vantaggio di massimizzare l'*accountability* del regolatore rispetto alla performance del mercato. Tale soluzione fu inizialmente adottata nel Regno Unito all'indomani della privatizzazione, ma è stato progressivamente abbandonata nella maggior parte dei casi.

Il secondo modello è quello *sector-specific*, dove sono istituite autorità per settori economici, caratterizzati da omogeneità, complementarietà o identità degli attori economici. È l'opzione prescelta nell'ordinamento italiano, dove operano l'Autorità per energia, con competenze sia nel settore del gas sia in quello dell'elettricità) e quella per le comunicazioni, il cui raggio d'azione si estende dalle telecomunicazioni alla radiotelevisione. Tale opzione si è poi diffusa in molti altri ordinamenti europei, ivi compreso quello inglese. Si tratta di una soluzione che consente di tener conto della integrazione economica e tecnologica spesso esistente tra industrie pure originariamente separate e che riduce i costi amministrativi sia pubblici che privati.

L'ultimo modello istituzionale è quello dell'autorità multi-settoriale, come accade in Germania, dove esiste un'unica autorità delle reti, avente competenza su una molteplicità di servizi differenti. Il vantaggio di questo modello è quello di facilitare il confronto tra approcci regolatori differenti e di ridurre il rischio di cattura. In senso contrario, però, si osserva che un'autorità del genere concentrerebbe nelle proprie mani troppi poteri, per di più in un contesto di ridotta *accountability*, anche di tipo reputazionale.

Nell'attuale scenario italiano, le alternative potevano essere circoscritte a due: la prima era affidare le funzioni di regolazione all'Autorità per l'energia elettrica e il gas, in una logica di settore in senso ampio; la seconda era quella di istituire un nuovo regolatore avente competenza specifica sui servizi idrici.

⁸³ La soluzione consistente nell'attribuire le funzioni di regolazione dei servizi idrici all'Autorità per l'energia elettrica e il gas era già stata proposta nel disegno di legge A.S. n. 1366, presentato dal Governo il 5 marzo 2007.

alla regolazione e al controllo dei servizi idrici, da esercitarsi con i medesimi poteri attribuiti all'Autorità stessa dalla legge 14 novembre 1995, n. 481; (iii) la soppressione della Commissione nazionale per la vigilanza sulle risorse idriche.

Le funzioni in materia di servizi idrici, dunque, sono esercitate dall'AEEGSI con gli stessi poteri a essa attribuiti dalla relativa legge istitutiva – la legge n. 481/1995 – e riguardano diversi aspetti del servizio idrico integrato: dalla definizione dei costi ammissibili e dei criteri per la determinazione delle tariffe a copertura di questi costi, alle competenze in tema di qualità del servizio, verifica dei piani d'ambito e predisposizione delle convenzioni tipo per l'affidamento del servizio.

Nel presente capitolo saranno anzitutto esaminate le origini delle autorità amministrative indipendenti e analizzati i principali caratteri distintivi delle stesse. In secondo luogo, si procederà all'illustrazione della struttura organizzativa e delle funzioni dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas, come delineati dalla legge n. 481/1995, per poi analizzare le specifiche competenze ad essa attribuite in materia di servizi idrici e operare un confronto – sotto il profilo organizzativo e funzionale – con gli organismi precedentemente preposti alla regolazione del settore, al fine di comprendere l'impatto dell'attribuzione della regolazione del settore idrico a un'autorità amministrativa indipendente, peraltro già pienamente operativa in altri settori.

1.1 *Le autorità amministrative indipendenti: le origini e le caratteristiche principali*

1.1.1 *Le origini delle autorità amministrative indipendenti*

L'introduzione delle autorità indipendenti nel nostro ordinamento è derivata, in primo luogo, dalla necessità di affidare la tutela di interessi pubblici collettivi, di rilevanza anche costituzionale e bisognosi di una particolare protezione, ad organismi in grado di agire in posizione di terzietà e neutralità

rispetto agli interessi di settore. Molto spesso, infatti, le decisioni finali degli organi amministrativi non vengono adottate liberamente, ma sono piuttosto il risultato di equilibri raggiunti a fatica tra diversi fattori esterni, quali, in particolare, la politica, la burocrazia e l'impresa.

Tali condizionamenti non sono esercitabili, infatti, nei confronti di organismi chiamati a svolgere le loro funzioni in posizione di terzietà e neutralità, funzioni che richiedono necessariamente un'azione pienamente libera e autonoma, rispetto ai portatori degli interessi alla cui tutela sono preposti, oltre che rispetto ai portatori di interessi contrapposti. L'esigenza di evitare pressanti ingerenze nell'amministrazione ha portato, dunque, all'affermazione della nozione di "neutralità amministrativa" intesa come indifferenza rispetto agli interessi socialmente rilevanti che governano i diversi settori in cui le amministrazioni operano. Solo una posizione "*super partes*" di terzietà e neutralità, infatti, può garantire i privati da possibili abusi a loro danno da parte di soggetti che si trovino in posizione dominante⁸⁴.

Ebbene, la soluzione più sicura al fine di soddisfare tali esigenze è stata ritenuta quella di attribuire agli organismi in questione una collocazione del tutto particolare all'interno dell'apparato organizzativo pubblico. La neutralità delle scelte è garantita mediante previsioni legislative piuttosto dettagliate che guidano le attività delle autorità indipendenti conferendo a queste ultime penetranti poteri di organizzazione, di regolamentazione, di indagine, di controllo, di gestione contabile e talvolta anche sanzionatori.

L'avvento delle autorità amministrative indipendenti è stato determinato, in secondo luogo, dal progressivo svilupparsi del concetto di "mercato" e dei principi in materia di tutela della concorrenza.

⁸⁴ L'importanza della "neutralità" e della "indipendenza" delle autorità si comprende meglio se si considera che gli interessi di cui si tratta sono costituzionalmente protetti, e solo tale protezione può rappresentare il nesso giuridico atto a giustificare la loro costituzione e la loro collocazione nel sistema, quali organismi indipendenti.

In particolare, l'idea di "mercato" si è sempre più affermata come un valore replicabile nei diversi settori con rilevanti interessi economici in gioco ed è stata determinante per l'avvio delle "privatizzazioni" e per il superamento della politica del dirigismo statale, con l'"allontanamento" dello Stato dai settori per i quali si è creata la necessità di nuove regole e di nuove istituzioni etero-imposte. Se infatti è vero che i concorrenti, lasciati soli e liberi di agire senza alcuna forma di controllo e vigilanza, tendono a distruggere la concorrenza, a creare monopoli e oligopoli, a stabilire intese anticoncorrenziali, ad approfittare delle diversità dimensionali e delle asimmetrie informative per non concorrere ad armi pari, lo Stato non poteva certamente disinteressarsene. Vi sono poi valori e interessi che non possono essere realizzati partendo dal mercato, essendo anzi bisognosi di essere difesi dall'espansione delle sue regole: la dignità della persona, la salute, l'ambiente devono necessariamente di essere imposti come vincoli al gioco del mercato. Pertanto, se il mercato è "luogo di competizione ad armi pari", questo deve essere presidiato da regole. Lo Stato moderno ha così dovuto elaborare una funzione di "regolazione" sulla base dei modelli sperimentati nei paesi anglosassoni (Stati Uniti e Gran Bretagna).

Sia le evoluzioni tecnologiche sia le istanze delle autorità comunitarie nonché lo stesso contesto economico mondiale, dunque, spinsero sempre più verso la liberalizzazione dei mercati dei servizi di pubblica utilità con la conseguente revisione del quadro regolamentario di riferimento.

In particolare, per quei settori di servizi pubblici nei quali non è possibile introdurre un regime di piena concorrenza e, quindi di piena liberalizzazione dell'attività, vi fu ampio consenso per un'organizzazione del mercato fondata su organismi settoriali indipendenti di regolamentazione del mercato stesso. La previsione di organismi di regolazione dei servizi pubblici risponde, infatti, all'esigenza di garantire uno standard di qualità e di prezzi del servizio che soddisfi contemporaneamente le esigenze dei consumatori e le aspettative di redditività dell'imprenditore.

Per elaborare una regolazione efficiente dei servizi di pubblica utilità occorre partire dalla considerazione che, in linea teorica, i soggetti che svolgono tali attività, operando in situazioni di monopolio naturale, non sono sollecitati a raggiungere obiettivi ottimali in termini di qualità e di prezzi dei servizi per la mancanza di una struttura di mercato concorrenziale.

Le autorità indipendenti, concepite dal nostro legislatore, hanno la funzione di correggere tali storture, in particolare per quanto riguarda le relative ricadute sulle tariffe applicate agli utenti.

L'idea politico-economica alla base dell'origine delle autorità amministrative indipendenti è quella per la quale l'assetto ottimale dei mercati dei pubblici servizi non è costituito dal controllo pubblico diretto delle imprese (e quindi dell'offerta), ma è costituito dalla separazione tra funzioni di regolamentazione, attribuite a tali organismi pubblici, e responsabilità dirette di gestione, poste in capo a imprese private.

L'introduzione del concetto di mercato e dell'idea concorrenziale nel nostro ordinamento per effetto delle determinazioni comunitarie si sono progressivamente imposte, dunque, come fattori legittimanti le autorità indipendenti.

Volendo sintetizzare quanto sopra esposto, l'affermazione delle autorità amministrative indipendenti nel nostro sistema è collegata: a) alla propensione dei valori oggetto di tutela a coinvolgere nella loro dimensione ulteriori interessi, esigenze ed istanze che ne impediscono una piena estrinsecazione (c.d. "conflittualità" dei valori in gioco); b) al connotato "tecnico" dei settori oggetto di intervento, che richiede cognizioni adeguate e doti di equilibrio nel soggetto avente il compito di gestirli; c) all'esigenza di provvedere alla loro tutela in maniera tempestiva e senza eccessivi formalismi che possano rallentare i procedimenti per l'adozione dei provvedimenti; d) alla natura "diffusa" degli interessi di cui sarebbero titolari collettività distese trasversalmente all'interno della società e sottratte alla logica della rappresentanza per categorie.

Questi aspetti richiedono forme di intervento pubblico regolativo e nello stesso tempo di garanzia, in grado di coniugare la necessità del bilanciamento dei valori in gioco e il profilo tecnico delle soluzioni da avviare.

L'intervento regolativo, pertanto, deve sganciarsi dalle logiche politiche condizionate dalla ricerca di un consenso elettorale e soggette alle oscillazioni delle maggioranze di governo⁸⁵.

1.1.2 I caratteri essenziali delle autorità amministrative indipendenti: l'indipendenza e la neutralità

Le autorità indipendenti rispondono a una serie di parametri comuni sulla base dei quali gli organismi istituzionali in esame vengono definiti “indipendenti”⁸⁶.

Tali organismi istituzionali, al fine di svolgere le funzioni di regolazione e garanzia sopra dette, devono essere dotate di apoliticità, tecnicità e

⁸⁵ Tra i fattori che hanno determinato la creazione delle autorità amministrative indipendenti deve menzionarsi anche la dilagante corruzione del potere politico. Cfr. POLICE A., *Tutela della concorrenza e pubblici poteri. Profili di diritto amministrativo nella disciplina antitrust*, Giappichelli, 2007. Sull'argomento di sicuro interesse sono altresì le conclusioni cui giunge PREDIERI A., *L'erompere delle autorità amministrative indipendenti*, Firenze, 1997, p. 40; sostiene l'Autore che le autorità amministrative indipendenti sono l'effetto di una crisi di rappresentanza, acuita dalla crisi del sistema italiano dei partiti, che porta alla richiesta di risposta tecnica e indipendente, non politica, alle domande della società, che è la stessa che accresce la forza dei giudici rendendoli, come le Autorità amministrative indipendenti, contropoteri del Governo e dei circuiti rappresentativi, tanto di quello elettorale quanto di quello degli interessi.

Si veda altresì NAPOLITANO G., *Regole e Mercato nei servizi pubblici*, Il Mulino, 2005; in particolare si veda il capitolo settimo “*La performance amministrativa delle Autorità*”, il quale osserva che deve esservi uno “*scarto tra i cicli istituzionali dell'indirizzo e della responsabilità politica, da un lato, e gli indirizzi di lungo periodo rimessi al governo dalle Autorità di settore*”.

⁸⁶ Deve rilevarsi, a titolo di completezza, che non tutti tali requisiti si rinvencono nelle autorità qualificate come indipendenti e che gli stessi sono spesso declinati con modalità differenti. Si pensi, a titolo esemplificativo, all'assenza di un regime di incompatibilità per la Commissione di garanzia per l'attuazione della legge sull'esercizio del diritto allo sciopero nei servizi pubblici essenziali e alla subordinazione a direttive della Autorità di regolazione per l'energia elettrica ed il gas. Questi scostamenti rispetto al modello “puro” di autorità indipendente non sono però essenziali, posto che l'indipendenza è un requisito che si fonda su una serie di indici rilevatori, senza che occorra la presenza di tutti.

autorevolezza, devono operare in posizione di terzietà e neutralità⁸⁷, agendo in piena libertà e autonomia, rispetto ai portatori degli interessi alla cui tutela sono preposti, oltre che rispetto ai portatori di interessi contrapposti.

Per l'aspetto propriamente pubblicistico di tale assetto regolamentativo (ed in particolare dell'autorità indipendente come un nuovo soggetto con funzioni di regolamentazione) assume rilievo non solo la tipologia delle funzioni che risultano attribuite a tali organismi pubblici, ma anche il fatto che gli stessi sono chiamati a svolgere tali funzioni non nell'ambito di tradizionali apparati ministeriali, bensì come "organismi indipendenti".

Si tratta di organizzazioni amministrative strutturate come enti ai quali è riconosciuta un'indipendenza che si sostanzia nella autonomia dalle autorità di Governo. Tale indipendenza, come sopra detto, è fondamentale per consentire l'esercizio delle funzioni di regolamentazione e tutela di interessi di rilevanza costituzionale in settori di particolare interesse sociale a cui si vuole che sia garantita una posizione di neutralità rispetto all'indirizzo politico governativo. Le autorità sono indipendenti dal Governo e da altre amministrazioni e obbediscono solo alla legge⁸⁸.

⁸⁷ La "neutralità", da intendersi come indifferenza rispetto agli interessi in gioco e va distinto da quello di imparzialità, relativo all'esigenza di comportarsi nei confronti di tutti i soggetti destinatari dell'azione amministrativa, senza discriminazioni arbitrarie. L'imparzialità costituisce un principio cui è soggetta tutta l'attività amministrativa, come dettato dall'art. 97 Cost. e, quindi, essendo comune all'intera area amministrativa, non giustifica di per sé la creazione delle autorità indipendenti. Tale giustificazione non si rinviene nemmeno nell'elevato tecnicismo delle decisioni da assumere che può essere proprio anche di altri settori dell'apparato amministrativo. Le ragioni che, invece, giustificano la creazione di tali organismi vanno ricercate nella necessità di regolare tutti gli interessi in gioco in modo neutrale, sia pubblici o privati, senza alcun condizionamento politico e senza alcuna prevalenza dell'interesse pubblico nella comparazione degli interessi, propria dell'esercizio della discrezionalità amministrativa.

La distinzione tra imparzialità e neutralità come requisito proprio delle Autorità indipendenti costituiscono concetti efficacemente delineati da CAIANIELLO V., *Le autorità indipendenti tra potere politico e società civile*, in *Foro amm.* 1997, II, p. 368.

⁸⁸ L'indipendenza può essere definita come una posizione peculiare per cui, in base alla legge, un soggetto è sottratto al rispetto delle regole vigenti nell'ambito dell'organizzazione in cui opera il principio di subordinazione e gerarchia.

Tale accezione di indipendenza sembra porsi in contraddizione con il termine "amministrative", il quale implicherebbe, in teoria, la soggezione di tali organismi alle regole dell'amministrazione ed al principio di gerarchia che implica poteri di direzione e controllo. In questo caso, tuttavia, la funzione

L'indipendenza rileva sia sotto un profilo organizzativo e strutturale sia sotto un profilo funzionale.

Quanto al primo profilo, l'indipendenza si concreta nella netta separazione tra le autorità amministrative da una parte e gli organi di indirizzo politico e i soggetti regolati dall'altra. In particolare, l'indipendenza dell'organismo di regolazione è assicurata mediante i seguenti elementi:

- (i) i requisiti previsti per la nomina dei membri, i quali devono possedere competenze tecniche e scientifiche idonee rispetto al settore oggetto di regolazione⁸⁹;
- (ii) le modalità della nomina, le quali costituiscono presupposti determinanti al fine di garantire una concreta indipendenza funzionale delle autorità stesse rispetto al Governo, agli interessi regolati, ai partiti politici e ad ogni forma di controllo⁹⁰;

amministrativa comprime l'indipendenza dell'organismo, nel senso che le autorità non sono soggette a controlli di sorta ad eccezione della verifica della illegittimità degli atti da parte del giudice.

In realtà l'esperienza pluriennale dell'operato di queste figure istituzionali dimostra che l'indipendenza, tanto conclamata, in realtà non è stata rigorosamente mantenuta secondo le aspettative.

Le modalità di nomina dei Commissari e la appartenenza di costoro a diverse posizioni portatrici di differenti interessi pongono una serie di incertezze sull'effettiva sussistenza di una indipendenza in senso proprio.

⁸⁹ Le autorità indipendenti si caratterizzano per l'elevata qualificazione tecnica dei propri componenti. I valori in gioco richiedono, infatti, che i soggetti regolatori operino in sedi "altamente qualificate", sottratte dall'influenza del circuito politico.

⁹⁰ Occorre distinguere, in primo luogo, tra le autorità a "designazione governativa" e le autorità a "designazione parlamentare". In merito si veda TITOMANLIO R., *Autonomia ed indipendenza delle Authorities: profili organizzativi*, Giuffrè, Milano, 2000, pp. 319 ss. L'Autore individua in maniera chiara e puntuale la distinzione tra Autorità a designazione governativa e Autorità a designazione parlamentare, definendo le differenti fasi e le differenze ravvisabili in relazione al procedimento di nomina dei componenti delle stesse.

Con riferimento alle autorità a "designazione governativa" il procedimento di nomina, in linea di massima, ha quattro fasi: a) proposta dei nominativi, che può provenire dal Ministero competente, dal Presidente del Consiglio dei Ministri, ovvero dall'intesa di entrambi i soggetti; b) deliberazione del Consiglio dei Ministri; c) parere della Commissione Parlamentare; d) adozione del decreto di nomina da parte del Presidente della Repubblica.

Anche se non pochi, gli esempi di autorità a "designazione governativa" (si pensi all'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione, oggi Agenzia per l'Italia Digitale, così come la CONSOB e l'ex ISVAP), rappresentano comunque una minoranza nell'esperienza ordinamentale.

- (iii) il rigoroso regime di incompatibilità, finalizzato ad escludere la possibilità di svolgere attività di consulenza, di ricoprire uffici pubblici o essere amministratori o dipendenti di enti pubblici o privati; la incompatibilità rimane per un periodo di un anno dopo la cessazione dell'incarico presso l'autorità;
- (iv) la durata del mandato, in genere più lunga di quella della legislatura, e il divieto di reiterazione dello stesso presso la medesima autorità;

italiana; la maggioranza delle autorità indipendenti risulta soggetta ad una procedura parlamentare di designazione e nomina dei componenti.

La procedura di designazione parlamentare, a sua volta, si articola in diversi modelli.

Si possono individuare casi in cui la scelta dei componenti dell'Autorità è rimessa ad una determinazione "adottata di intesa" dai Presidenti di Camera e Senato (basti pensare alla Autorità Garante della concorrenza), con particolari ipotesi di materiale emanazione dell'atto da parte del Presidente della Repubblica (Commissione di garanzia per l'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali) e casi in cui il potere di nomina sussiste sempre in capo ai Presidenti di Camera e Senato che, però, non procederanno di intesa, ma autonomamente poiché ad ogni ramo del parlamento sarà riservata la nomina di una determinata percentuale di componenti dell'Autorità (basti pensare al Garante della Privacy).

Infine è possibile individuare una categoria di Autorità a designazione "ibrida" che prevede la partecipazione sia del Governo che del Parlamento.

In questo ultimo caso le designazioni verranno effettuate dal Governo, ma poi saranno sottoposte al previo parere vincolante espresso a maggioranza dei due terzi dei componenti delle competenti Commissioni parlamentari.

Tali Autorità sono depositarie di rilevanti poteri provvisti mentali e regolamentari, finalizzati alla gestione dei settori loro affidati. Rispetto a tali funzioni particolarmente rilevanti, il legislatore ha optato per un meccanismo ispirato a quello delle corrispondenti *Commissions* statunitensi, inserendovi un elemento tipicamente italiano come l'investitura ultramaggioritaria.

Questo procedimento di nomina si fonda sulla convinzione, coerente con il sistema istituzionale vigente, che il Governo non possa restare estraneo all'investitura di autorità dotate di poteri così rilevanti e destinate ad incidere profondamente sull'assetto delle nostre istituzioni e sulla realizzazione di fondamentali principi costituzionali.

Il rigore previsto dal legislatore, per l'inflazione dell'utilizzo di tale modello organizzativo, ha prodotto una tiepida recessione rispetto alle originarie previsioni.

D'altro canto la necessità di restituire al Governo il ruolo e le responsabilità istituzionali che gli spettano, assicurando nello stesso tempo tutela alle opposizioni nel Parlamento, fanno sì che la sola designazione comune da parte del Governo e Parlamento sia in grado di garantire all'Autorità quella legittimazione neutrale indispensabile per esercitare ampi poteri normativi e provvisti mentali.

Un interessante excursus storico sull'evoluzione, nel corso degli anni delle modalità e dei poteri di nomina delle Autorità è effettuato da NARDELLI C., *Il potere di nomina delle Autorità Indipendenti dei Presidenti di Camera e Senato della Repubblica italiana: un modello ormai superato?*, in *Amministrazione in Cammino*, 2007. Ed ancora, GUIDONE A. (a cura di), *Gli atti di nomina dei vertici delle autorità indipendenti: profili sostanziali e processuali*, in *Riv. Neldiritto*, 2012.

- (v) l'autonomia organizzativa, in base alla quale le autorità possono disciplinare il funzionamento dei propri uffici e del personale ad essi adibito;
- (vi) l'autonomia contabile, che si traduce nella capacità di adottare una propria disciplina delle spese di bilancio, anche divergente dalle norme di contabilità generale dello Stato⁹¹. Alcune autorità indipendenti hanno anche una parziale autonomia finanziaria, cioè la possibilità di disporre di entrate proprie⁹², senza quindi dipendere per le stesse dal governo o dai singoli ministeri.

Dal punto di vista funzionale, invece, l'indipendenza si manifesta nella possibilità di operare con piena autonomia di giudizio e di valutazione, senza condizionamenti da parte del governo o dei soggetti regolati.

Tale autonomia di valutazione appare necessaria perché, a differenza delle amministrazioni tradizionali, le autorità indipendenti non curano interessi pubblici specifici con attività discrezionali, ma sovrintendono al corretto funzionamento di determinati settori, regolando e controllando l'attività degli operatori.

Quanto all'analisi delle funzioni delle autorità amministrative indipendenti, ferme restando le differenze tra i vari settori oggetto di regolazione, le stesse generalmente:

- svolgono funzioni a carattere propositivo e consultivo nei riguardi dell'Amministrazione (formulazione di pareri e proposte e predisposizione di relazioni annuali);

⁹¹ Le autorità, infatti, hanno il potere di dettare una specifica autoregolamentazione delle proprie spese. Il bilancio preventivo ed il rendiconto della gestione sono soggetti al controllo della Corte dei Conti e sono pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale.

⁹² Solo due Autorità (Autorità garante per l'energia elettrica ed il gas ed Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private di interesse collettivo) godono di una piena autonomia finanziaria, potendo interamente far fronte alle spese di gestione e funzionamento con i contributi provenienti dal relativo mercato regolamentato.

- adottano linee guida e direttive per gli operatori economici, in relazione, a titolo esemplificativo, alla separazione contabile e amministrativa nonché alla produzione ed erogazione dei servizi;
- tutelano gli interessi degli utenti dei servizi, mediante la definizione di standard minimi di qualità e il monitoraggio dei livelli prestazionali;
- svolgono compiti di vigilanza e controllo sull'erogazione dei servizi;
- definiscono i parametri di riferimento al fine della determinazione e dell'aggiornamento delle tariffe;
- richiedono informazioni e documenti;
- irrogano sanzioni ed curano l'esperimento di procedure di conciliazione nelle controversie tra utente e fornitore.

1.1.3 Il fenomeno delle autorità indipendenti in Italia

Il fenomeno delle autorità indipendenti è emerso in Italia negli ultimi decenni, in ritardo rispetto ad altri Paesi europei. Il fenomeno italiano, tuttavia, presenta alcune peculiarità rispetto a quello di altri Paesi. Oltre ad avere origini di carattere prettamente economico, come è avvenuto in altri Paesi, le autorità indipendenti italiane affondano le proprie radici anche in esigenze di carattere sociale.

La necessità di dotare certi settori di autorità indipendenti di regolazione è stata inarginabile, soprattutto in considerazione della gravissima crisi economica e sociale che aveva colpito l'Italia negli anni '90⁹³.

Nel corso degli anni '90 si è proceduto a privatizzazioni e dismissioni frenetiche (e non particolarmente produttive) che hanno sollecitato un controllo del mercato più attento, anche in sintonia con i principi e le garanzie imposti dall'ordinamento europeo.

⁹³ Sulle ragioni di carattere storico che hanno determinato la crisi della tradizionale concezione di "Amministrazione" e l'avvento delle Autorità indipendenti si veda PREDIERI A., *L'erompere delle Autorità amministrative indipendenti*, Firenze, 1997.

Era profondamente radicata la convinzione che in alcuni settori pubblici fosse più opportuno affidarsi ad organismi dotati di competenze specifiche per gestire problematiche caratterizzate da un notevole tasso di tecnicismo.

Quando poi alla fine degli anni 2000 una nuova e più aggressiva crisi, questa volta mondiale, ha interessato il Paese coinvolgendo mercati, scambi, consumi e lavoro, le autorità indipendenti sono state chiamate a funzioni di supporto, che prima non erano mai state invocate.

All'epoca delle prime misure legislative in materia di privatizzazioni, il problema dell'impatto nel nostro ordinamento dell'istituzione di un'autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità non era stato preso in considerazione dal legislatore.

Solo con la legge 14 novembre 1995, n. 481 si trova la prima concreta traccia normativa della creazione di tale nuovo organismo⁹⁴.

La disciplina legislativa citata, tuttavia, costituisce solo il momento terminale di un più vasto movimento di pensiero ispirato alla presa di coscienza relativa all'impossibilità di consegnare alla gestione di privati un'impresa di servizi di utilità generale senza garantire la tutela degli utenti del servizio tramite uno speciale controllo sul settore interessato, da affidare ad un organismo *ad hoc*.

1.2 *L'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico: profili organizzativi e funzionali*

Come sopra anticipato, la legge istitutiva dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas è la legge n. 481/1995.

In particolare, con l'art. 2 della legge n. 481/1995 sono state istituite due separate Autorità, competenti rispettivamente la prima per l'energia elettrica e il gas e la seconda per le telecomunicazioni (art. 2, commi 1 e 4).

⁹⁴ In quel momento, peraltro, ancora non aveva preso corpo l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, prevista dalla legge n. 287/1990.

I paragrafi che seguono sono dedicati alla descrizione dell'organizzazione e delle funzioni dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas, così come delineati dalla legge n. 481/1995.

1.2.1 Struttura, organizzazione e funzionamento

L'Autorità per l'energia elettrica e il gas – che opera in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione – è un organo collegiale ed è costituita da un Presidente e da membri nominati con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro competente e previo parere favorevole, espresso a maggioranza dei due terzi, delle competenti Commissioni parlamentari⁹⁵.

I membri dell'Autorità sono scelti tra persone dotate di alta e riconosciuta professionalità e competenza nel settore e durano in carica sette anni, senza possibilità di riconferma (art. 2, comma 8).

Per garantire la piena autonomia e indipendenza dell'Autorità, sono stati previsti specifici casi di incompatibilità per i componenti e i dirigenti dell'Autorità. In particolare, è previsto il divieto di esercitare, durante l'incarico e per i due anni successivi, di attività professionali e di consulenza, di essere amministratori o dipendenti di soggetti pubblici e privati, o di ricoprire altri uffici pubblici di qualsiasi natura, ivi compresi gli incarichi elettivi o di rappresentanza nei partiti politici o di avere interessi diretti o indiretti nelle imprese operanti nel settore di competenza della stessa autorità; i dipendenti delle Amministrazioni pubbliche sono collocati fuori ruolo per l'intera durata dell'incarico (art. 2, comma 8). Tali disposizioni non si applicano ai dirigenti che negli ultimi quattro anni di servizio siano stati responsabili esclusivamente degli uffici di supporto.

⁹⁵ Un regime meno rigido è tuttavia previsto in sede di prima attuazione della legge: le Commissioni, infatti, devono pronunciarsi entro trenta giorni dalla richiesta del parere; decorso però tale termine esso può essere espresso a maggioranza assoluta (art. 2, comma 7).

La violazione del divieto è punita, salvo che il fatto costituisca reato, con sanzioni pecuniarie particolarmente onerose (pari, nel minimo, alla maggior somma tra 50 milioni di lire e l'importo del corrispettivo percepito, e, nel massimo, alla maggior somma tra 500 milioni di lire e l'importo del corrispettivo percepito); sanzioni pecuniarie ugualmente onerose sono previste anche per l'imprenditore che abbia violato il divieto: nei casi più gravi, a quest'ultimo potrà essere revocato l'atto concessivo o autoritativo (art. 2, comma 9).

I componenti ed i funzionari delle Autorità, nell'esercizio delle funzioni, sono pubblici ufficiali tenuti al segreto d'ufficio (art. 2, comma 9).

L'organizzazione interna e il funzionamento dell'Autorità sono disposti dalla stesse con propri regolamenti; la legge prevede, inoltre, norme di ordine generale in tema di reclutamento del personale (art. 2, commi 27-31).

1.2.2 Le funzioni dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas

Le funzioni attribuite alle Autorità sono elencate dettagliatamente dall'art. 2, comma 12, della legge n. 481/1995.

Alcune hanno carattere propositivo e consultivo nei riguardi dell'Amministrazione in merito, ad esempio, ai seguenti aspetti:

- a) i servizi da assoggettare a regime di concessione;
- b) le modifiche normative e regolamentari necessarie in relazione alle condizioni di mercato, all'evoluzione delle normative comunitarie;
- c) la variazione degli schemi e delle clausole relativi alla concessione ed ai contratti di programma;
- d) la sospensione o decadenza delle concessioni.

In particolare, ai sensi dell'art. 2, comma 12, lettere a), b), d), o), della legge n. 481/1995, l'Autorità:

- formula osservazioni e proposte da trasmettere al Governo e al Parlamento sui servizi da assoggettare a regime di concessione o di autorizzazione e sulle relative forme di mercato, nei limiti delle leggi

esistenti, proponendo al Governo le modifiche normative e regolamentari necessarie in relazione alle dinamiche tecnologiche, alle condizioni di mercato ed all'evoluzione delle normative comunitarie;

- propone ai Ministri competenti gli schemi per il rinnovo nonché per eventuali variazioni dei singoli atti di concessione o di autorizzazione, delle convenzioni o dei contratti di programma;
- propone la modifica delle clausole delle concessioni e delle convenzioni, ivi comprese quelle relative all'esercizio in esclusiva, delle autorizzazioni, dei contratti di programma in essere e delle condizioni di svolgimento dei servizi, ove ciò sia richiesto dall'andamento del mercato o dalle ragionevoli esigenze degli utenti, definendo altresì le condizioni tecnico-economiche di accesso e di interconnessione alle reti, ove previsti dalla norma vigente;
- propone al Ministro competente la sospensione o la decadenza della concessione per i casi in cui tali provvedimenti siano consentiti dall'ordinamento.

Altre funzioni consistono nell'adozione di linee guida e direttive per gli operatori economici, in relazione, a titolo esemplificativo, alla separazione contabile e amministrativa nonché alla produzione ed erogazione dei servizi, definendo in particolare i livelli generali di qualità riferiti alla singola prestazione da garantire all'utente.

Più precisamente, secondo quanto previsto dall'art. 2, comma 12, lettere f) e h), della legge n. 481/1995, l'Autorità:

- emana le direttive per la separazione contabile e amministrativa e verifica i costi delle singole prestazioni per assicurare, tra l'altro, la loro corretta disaggregazione e imputazione per funzione svolta, per area geografica e per categoria di utenza evidenziando separatamente gli oneri conseguenti alla fornitura del servizio universale definito dalla convenzione, provvedendo quindi al confronto tra essi e i costi analoghi in altri Paesi, assicurando la pubblicizzazione dei dati;

- emana le direttive concernenti la produzione e l'erogazione dei servizi da parte dei soggetti esercenti i servizi medesimi, definendo in particolare i livelli generali di qualità riferiti al complesso delle prestazioni e i livelli specifici di qualità riferiti alla singola prestazione da garantire all'utente, sentiti i soggetti esercenti il servizio e i rappresentanti degli utenti e dei consumatori, eventualmente differenziandoli per settore e tipo di prestazione.

L'Autorità svolge, inoltre, compiti di vigilanza e controllo sulla prestazione del servizio nonché funzioni consistenti nel potere di adottare provvedimenti e compiere interventi, quali, a titolo esemplificativo, la definizione dei parametri di riferimento al fine della determinazione e dell'aggiornamento delle tariffe, la richiesta di informazioni e documenti, l'irrogazione di sanzioni, l'ordine di cessare comportamenti non corretti, l'esperimento di procedure di conciliazione nelle controversie tra utente e fornitore.

Tali funzioni sono indicate in modo esplicito e analitico per garantire la qualità del servizio e la prestazione dello stesso in condizioni di uguaglianza per gli utenti. In particolare, ai sensi dell'art. 2, comma 12, lettere a), c), d), e), g), n), p), della legge n. 481/1995, l'Autorità:

- controlla che le condizioni e le modalità di accesso per i soggetti esercenti i servizi, comunque stabilite, siano attuate nel rispetto dei principi della concorrenza e della trasparenza, anche in riferimento alle singole voci di costo, anche al fine di prevedere l'obbligo di prestare il servizio in condizioni di eguaglianza, in modo che tutte le ragionevoli esigenze degli utenti siano soddisfatte, ivi comprese quelle degli anziani e dei disabili, garantendo altresì il rispetto dell'ambiente, la sicurezza degli impianti e la salute degli addetti;
- stabilisce e aggiorna, in relazione all'andamento del mercato, la tariffa base, i parametri e gli altri elementi di riferimento per determinare le tariffe, nonché le modalità per il recupero dei costi eventualmente sostenuti nell'interesse generale in modo da assicurare la qualità,

l'efficienza del servizio e l'adeguata diffusione del medesimo sul territorio nazionale, nonché la realizzazione degli obiettivi generali di carattere sociale, di tutela ambientale e di uso efficiente delle risorse idriche, tenendo separato dalla tariffa qualsiasi tributo o onere improprio; verifica la conformità a tali criteri delle proposte di aggiornamento delle tariffe annualmente presentate e si pronuncia, sentiti eventualmente i soggetti esercenti il servizio, entro novanta giorni dal ricevimento della proposta; qualora la pronuncia non intervenga entro tale termine, le tariffe si intendono verificate positivamente;

- controlla lo svolgimento dei servizi con poteri di ispezione, di accesso, di acquisizione della documentazione e delle notizie utili, determinando altresì i casi di indennizzo automatico da parte del soggetto esercente il servizio nei confronti dell'utente ove il medesimo soggetto non rispetti le clausole contrattuali o eroghi il servizio con livelli qualitativi inferiori a quelli stabiliti nel regolamento di servizio applicabile;
- verifica la congruità delle misure adottate dai soggetti esercenti il servizio al fine di assicurare la parità di trattamento tra gli utenti, garantire la continuità della prestazione dei servizi, verificare periodicamente la qualità e l'efficacia delle prestazioni all'uopo acquisendo anche la valutazione degli utenti, garantire ogni informazione circa le modalità di prestazione dei servizi e i relativi livelli qualitativi, consentire a utenti e consumatori il più agevole accesso agli uffici aperti al pubblico, ridurre il numero degli adempimenti richiesti agli utenti semplificando le procedure per l'erogazione del servizio, assicurare la sollecita risposta a reclami, istanze e segnalazioni nel rispetto dei livelli qualitativi e tariffari;
- controlla che ciascun soggetto esercente il servizio adotti una carta di servizio pubblico con indicazione degli standard dei singoli servizi e ne verifica il rispetto.

Occorre rilevare, peraltro, che la legge contiene disposizioni riguardanti il trasferimento alle Autorità di tutte le funzioni esercitate da organi statali e da altri enti e amministrazioni pubbliche, relative alle materie in questione (art. 2, commi 14, 15, 16).

L'Autorità svolge, infine, i seguenti compiti:

- assicura la più ampia pubblicità delle condizioni dei servizi; studia l'evoluzione del settore e dei singoli servizi, anche per modificare condizioni tecniche, giuridiche ed economiche relative allo svolgimento o all'erogazione dei medesimi; promuove iniziative volte a migliorare le modalità di erogazione dei servizi; presenta annualmente al Parlamento e al Presidente del Consiglio dei ministri una relazione sullo stato dei servizi e sull'attività svolta;
- pubblicizza e diffonde la conoscenza delle condizioni di svolgimento dei servizi al fine di garantire la massima trasparenza, la concorrenzialità dell'offerta e la possibilità di migliori scelte da parte degli utenti intermedi o finali;
- valuta reclami, istanze e segnalazioni presentate dagli utenti o dai consumatori, singoli o associati, in ordine al rispetto dei livelli qualitativi e tariffari da parte dei soggetti esercenti il servizio nei confronti dei quali interviene imponendo, ove opportuno, modifiche alle modalità di esercizio degli stessi ovvero procedendo alla revisione del regolamento di servizio.

1.3 *Le nuove competenze in materia di regolazione dei servizi idrici*

Come sopra chiarito, il D.L. n. 201/2011, convertito nella legge n. 214/2011, ha attribuito all'AEEGSI “*le funzioni attinenti alla regolazione e al controllo dei servizi idrici*”, in precedenza affidate all'Agenzia nazionale per la regolazione e la vigilanza in materia di acqua. Tali funzioni, che l'AEEGSI esercita con gli stessi poteri attribuiti dalla sua legge istitutiva (legge n.

481/1995) riguardano diversi aspetti del servizio idrico integrato: dalla definizione dei costi ammissibili e dei criteri per la determinazione delle tariffe a copertura di questi costi, alle competenze in tema di qualità del servizio, di verifica dei piani d'ambito e di predisposizione delle convenzioni tipo per l'affidamento del servizio.

Le specifiche funzioni dell'AEEGSI in materia di regolazione e controllo dei servizi idrici sono state definite con il D.P.C.M. 20 luglio 2012, recante *“Individuazione delle funzioni dell'Autorità per l'energia elettrica ed il gas attinenti alla regolazione e al controllo dei servizi idrici, ai sensi dell'articolo 21, comma 19 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214”* e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 3 ottobre 2012, n. 231.

L'art. 1 del D.P.C.M. 20 luglio 2012 precisa, in primo luogo, che il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare continua ad esercitare le funzioni in materia di servizi idrici non trasferite all'Autorità per l'energia elettrica e il gas e, in particolare:

- a) adotta gli indirizzi per assicurare il coordinamento ad ogni livello di pianificazione delle funzioni inerenti gli usi delle risorse idriche, individuando obiettivi generali e priorità di intervento;
- b) adotta gli indirizzi e fissa gli standard di qualità della risorsa ai sensi della Parte III del Codice dell'ambiente e delle direttive comunitarie di settore;
- c) definisce criteri e indirizzi per favorire il risparmio idrico, l'efficienza nell'uso della risorsa idrica e per il riutilizzo delle acque reflue;
- d) definisce i criteri per la definizione del costo ambientale e del costo della risorsa per i vari settori d'impiego dell'acqua, anche in proporzione al grado di inquinamento ambientale derivante dai diversi tipi e settori d'impiego e ai costi conseguenti a carico della collettività

in attuazione del principio del recupero integrale del costo del servizio e del principio «chi inquina paga»⁹⁶;

- e) definisce i criteri per la determinazione della copertura dei costi relativi ai servizi idrici, diversi dal servizio idrico integrato e da ciascuno dei singoli servizi che lo compongono nonché dai servizi di captazione e adduzione a usi multipli e dai servizi di depurazione ad usi misti civili e industriali, per i vari settori d'impiego dell'acqua, anche in proporzione al grado di inquinamento ambientale derivante dai diversi tipi e settori d'impiego e ai costi conseguenti a carico della collettività;
- f) definisce gli obiettivi generali di qualità del servizio idrico integrato sul territorio nazionale, sentite le regioni, i gestori e le associazioni dei consumatori;
- g) può definire indirizzi per realizzare, attraverso una modulazione differenziata della tariffa, una perequazione solidaristica tra ambiti diversamente forniti di risorse idriche.

Ciò premesso in relazione alla permanenza di tali funzioni in capo al Ministero, il D.P.C.M. 20 luglio 2012 individua, all'art. 2, le “*finalità e principi ispiratori della regolazione del settore idrico*”, prevedendo che le funzioni di regolazione e controllo dei servizi idrici trasferite all'Autorità per l'energia elettrica e il gas sono dalla stessa esercitate con i poteri e nel quadro dei principi, delle finalità e delle attribuzioni stabiliti dalla legge n. 481/1995, in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e valutazione, nel rispetto degli indirizzi di politica generale formulati dal Parlamento e dal Governo.

Successivamente, l'art. 2 del D.P.C.M. 20 luglio 2012 specifica le finalità sottese alla regolazione del servizio idrico integrato, ovvero di ciascuno dei singoli servizi che lo compongono, compresi i servizi di captazione e

⁹⁶ Tale lettera ha trovato attuazione con il D.M. 24 febbraio 2015, n. 39, con il quale sono state approvate dal Ministero dell'ambiente le “*linee guida per la definizione del costo ambientale e del costo della risorsa per i vari settori d'impiego dell'acqua, in attuazione degli obblighi di cui agli articoli 4, 5 e 9 della direttiva comunitaria 2000/60/CE*”.

adduzione a usi multipli e i servizi di depurazione ad usi misti civili e industriali. Tali finalità sono le seguenti:

- a) garanzia della diffusione, fruibilità e qualità del servizio all'utenza in modo omogeneo sull'intero territorio nazionale;
- b) definizione di un sistema tariffario equo, certo, trasparente, non discriminatorio;
- c) tutela dei diritti e degli interessi degli utenti;
- d) gestione dei servizi idrici in condizioni di efficienza e di equilibrio economico e finanziario;
- e) attuazione dei principi comunitari «recupero integrale dei costi», compresi quelli ambientali e relativi alla risorsa, e «chi inquina paga», ai sensi degli articoli 119 e 154 del Codice dell'ambiente e dell'art. 9 della direttiva 2000/60/CE.

Infine, l'art. 3 del D.P.C.M. 20 luglio 2012 descrive le funzioni di regolazione e controllo del servizio idrico integrato, ovvero di ciascuno dei singoli servizi che lo compongono, esercitate dall'Autorità per l'energia elettrica e il gas. Nei paragrafi che seguono è riportata un'analisi dettagliata delle singole competenze attribuite all'Autorità.

1.3.1 La regolazione tariffaria

All'Autorità sono attribuiti poteri di regolazione tariffaria. L'Autorità, in particolare, ai sensi dell'art. 3, comma 1, lettere c), d) ed f), del D.P.C.M. 20 luglio 2012:

- (i) definisce le componenti di costo – inclusi i costi finanziari degli investimenti e della gestione – per la determinazione della tariffa del servizio idrico integrato, ovvero di ciascuno dei singoli servizi che lo compongono compresi i servizi di captazione e adduzione a usi multipli e i servizi di depurazione ad usi misti civili e industriali, per i vari settori di impiego, in conformità ai criteri e agli obiettivi stabiliti dal Ministero dell'ambiente, della tutela del territorio e del mare;

- (ii) predispone e rivede periodicamente il metodo tariffario per la determinazione della tariffa del servizio idrico integrato, ovvero di ciascuno dei singoli servizi che lo compongono compresi i servizi di captazione e adduzione a usi multipli e i servizi di depurazione ad usi misti civili e industriali, sulla base del riconoscimento dei costi efficienti di investimento e di esercizio sostenuti dai gestori, prevedendo forme di tutela per le categorie di utenza in condizioni economico sociali disagiate individuate dalla legge e fissa, altresì, le relative modalità di revisione periodica, vigilando sull'applicazione delle tariffe;
- (iii) approva le tariffe del servizio idrico integrato, ovvero di ciascuno dei singoli servizi che lo compongono compresi i servizi di captazione e adduzione a usi multipli e i servizi di depurazione ad usi misti civili e industriali, proposte dal soggetto competente sulla base del piano di ambito di cui all'art. 149 del Codice dell'ambiente, impartendo, a pena d'inefficacia prescrizioni. In caso di inadempienza, o su istanza delle amministrazioni e delle parti interessate, l'Autorità intima l'osservanza degli obblighi entro trenta giorni decorsi i quali, fatto salvo l'eventuale esercizio del potere sanzionatorio, provvede in ogni caso alla determinazione in via provvisoria delle tariffe sulla base delle informazioni disponibili, comunque in un'ottica di tutela degli utenti.

1.3.2 La determinazione degli standard qualitativi e il monitoraggio dei livelli di prestazione

Tra le competenze più importanti assegnate all'Autorità c'è, inoltre, la determinazione di standard minimi di qualità a tutela di consumatori e utenti.

Ai sensi dell'art. 3, comma 1, lett. a), del D.P.C.M. 20 luglio 2012, l'Autorità ha il compito di definire i livelli minimi e gli obiettivi di qualità del servizio idrico integrato, ovvero di ciascuno dei singoli servizi che lo compongono compresi i servizi di captazione e adduzione a usi multipli e i servizi di depurazione ad usi misti civili e industriali, per ogni singolo gestore.

All'Autorità è altresì attribuita una funzione di vigilanza sulle modalità di erogazione del servizio stesso.

In connessione a tale funzione di vigilanza sono attribuiti all'Autorità poteri di monitoraggio dei livelli di prestazione dei servizi erogati sul territorio.

In particolare, l'Autorità:

- prevede premialità e penalità;
- esercita poteri di acquisizione di documenti, accesso e ispezione;
- in caso di inosservanza, in tutto o in parte, delle prescrizioni relative alle modalità di erogazione del servizio e degli standard minimi, irroga sanzioni amministrative pecuniarie e, in caso di reiterazione delle violazioni, qualora ciò non comprometta la fruibilità del servizio da parte degli utenti, propone al soggetto affidante la sospensione o la cessazione dell'affidamento;
- determina altresì obblighi di indennizzo automatico in favore degli utenti in caso di violazione dei medesimi provvedimenti.

La norma, peraltro, fa espressamente salva la facoltà in capo agli enti affidanti di prevedere nei contratti di servizio livelli minimi di qualità e obiettivi migliorativi rispetto a quelli previsti dall'Autorità, prevedendo altresì l'obbligo di quest'ultima di tenerne conto ai fini della definizione della tariffa. Sempre nell'ottica di favorire il miglioramento della qualità delle prestazioni mediante un monitoraggio il più possibile efficace, l'art. 3, comma 1, lett. g), del D.P.C.M. 20 luglio 2012 prevede la facoltà per l'Autorità di adottare direttive per la trasparenza della contabilità e per la separazione contabile e amministrativa dei gestori del servizio idrico integrato o di suoi segmenti, nonché la rendicontazione periodica dei dati gestionali ai fini dello svolgimento dei propri compiti istituzionali, assicurando la corretta disaggregazione di costi e ricavi per funzione svolta, per area geografica e categoria di utenza, e valutando i costi delle singole prestazioni, anche ai fini di un confronto comparativo.

1.3.3 Predisposizione di schemi contrattuali

Un'altra importante funzione attribuita all'Autorità in materia di servizi idrici riguarda la predisposizione degli schemi di convenzione aventi ad oggetto l'affidamento del servizio e la relativa disciplina tra le amministrazioni competenti e i soggetti gestori.

Tale competenza è espressamente prevista dall'art. 3, comma 1, lett. b), del D.P.C.M. 20 luglio 2012, ai sensi del quale l'Autorità “*predisporre, ai sensi dell' art. 151 del Codice dell'ambiente, una o più convenzioni tipo per la regolazione dei rapporti tra autorità competenti all'affidamento del servizio e soggetti gestori*”.

Come già evidenziato in precedenza, ai sensi dell'art. 151 del Codice dell'ambiente, richiamato dalla norma in esame, le convenzioni tipo costituiranno la base per la predisposizione da parte dell'Ente di Governo dell'Ambito per la disciplina dei rapporti intercorrenti tra quest'ultimo e il soggetto gestore del servizio.

Gli schemi di convenzione predisposti dall'Ente di Governo dell'Ambito sulla base delle convenzioni tipo redatte dall'Autorità, con i relativi disciplinari, saranno allegati ai capitolati della procedura di gara per l'affidamento del servizio⁹⁷.

1.3.4 Tutela degli utenti e meccanismi di soluzione delle controversie

Un'altra importante competenza dell'Autorità attiene alla tutela dei diritti degli utenti, mediante l'emanazione di linee guida che indichino le misure idonee al fine di assicurare la parità di trattamento, garantire la continuità della

⁹⁷ L'art. 151, comma 2, del Codice dell'ambiente individua, inoltre, il contenuto minimo di tali schemi contrattuali, alla luce del quale – dispone la norma – devono essere integrate le convenzioni esistenti secondo le modalità stabilite dall'AEEGSI.

prestazione dei servizi e verificare periodicamente la qualità e l'efficacia delle prestazioni.

Un profilo particolarmente delicato è quello degli strumenti di protezione in caso di disservizi. Fino ad oggi gli utenti dei servizi idrici sono rimasti sprovvisti di adeguati strumenti di tutela, tranne quelli talora previsti da talune convenzioni di gestione o quelli spontaneamente attivati da alcuni gestori. È noto, d'altra parte, che il valore delle controversie nella maggior parte dei casi è tale da disincentivare il ricorso a forme giurisdizionali di tutela.

A tal proposito, la normativa generale in materia di servizi pubblici locali affida ai contratti di servizio il compito di prevedere la possibilità, per l'utente o per la categoria di utenti che lamenti la violazione di un diritto o di un interesse giuridico rilevante, di promuovere la risoluzione non giurisdizionale delle controversie.

L'Autorità rappresenta, tuttavia, il luogo istituzionale preferibile per la definizione delle modalità di soluzione alternativa delle controversie e in grado di apprestare direttamente adeguate forme di tutela, in caso di interruzione del servizio e di gravi violazioni dei diritti degli utenti.

In tale contesto – in linea con quanto previsto in via generale dall'art. 2 comma 12, lett. m), della legge n. 481/1995, il quale ha affidato all'Autorità funzioni “paragiurisdizionali” di tutela degli utenti – l'art. 3, comma 1, lett. l), del D.P.C.M. 20 luglio 2012 ha disposto che l'Autorità “*tutela i diritti degli utenti, anche valutando reclami istanze segnalazioni, secondo quanto disposto dall'art. 2, comma 12, lettera m), della legge 14 novembre 1995, n. 481 e determinando ove possibile obblighi di indennizzo automatico in favore degli utenti stessi*”.

1.3.5 Promozione dello sviluppo del settore idrico: poteri propositivi e consultivi

L'art. 3 del D.P.C.M. 20 luglio 2012 prevede, infine, una serie di compiti riconducibili ad una generale funzione di promozione dello sviluppo del settore dei servizi idrici.

Una prima competenza di grande rilievo riguarda la verifica da parte dell'Autorità della redazione dei Piani d'ambito, sulla base delle valutazioni effettuate dalle Regioni e dalle Province autonome di Trento e di Bolzano circa la coerenza degli stessi con la pianificazione regionale e provinciale di settore. L'Autorità, in particolare, ha il potere di esprimere osservazioni e rilievi nonché di impartire, a pena d'inefficacia, prescrizioni sugli elementi tecnici ed economici del piano d'ambito e sulla necessità di modificare le clausole contrattuali e gli atti che regolano il rapporto tra le autorità competenti e i gestori del servizio idrico integrato.

All'Autorità sono inoltre attribuiti importanti poteri consultivi, propositivi e di supporto ad altre Amministrazioni, in linea con la disciplina generale di cui all'art. 2 della legge n. 481/1995, sopra esaminata. L'Autorità, infatti:

- esprime pareri in materia di servizio idrico integrato, ovvero di ciascuno dei singoli servizi che lo compongono compresi i servizi di captazione e adduzione a usi multipli e i servizi di depurazione ad usi misti civili e industriali, su richiesta del Governo, delle Regioni e dei soggetti che affidano il servizio;
- può formulare proposte di revisione della disciplina vigente, segnalandone altresì i casi di grave inosservanza e di non corretta applicazione;
- integra la relazione da trasmettere al Governo e al Parlamento ai sensi dell'art. 2, comma 12, lett. i), della legge n. 481/1995 con un'apposita sezione relativa allo stato e alle condizioni del servizio idrico integrato;
- svolge funzioni di raccolta, elaborazione e restituzione di dati statistici e conoscitivi, assicurando l'accesso generalizzato, anche per via

informatica, ai dati raccolti e alle elaborazioni effettuate per la tutela degli interessi degli utenti. A tal fine il Ministero dell'ambiente, della tutela del territorio e del mare, d'intesa con l'Autorità per l'energia, trasferisce gli archivi, la documentazione ed i database informatici relativi alle funzioni in questione;

- d'intesa con le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, definisce ulteriori programmi di attività e le iniziative da porre in essere a garanzia degli interessi degli utenti, anche mediante la cooperazione con organi di garanzia eventualmente istituiti dalle regioni e dalle province autonome di Trento e di Bolzano⁹⁸.

2. Il confronto con il precedente modello di regolazione

Dall'analisi che precede emerge con evidenza come l'attribuzione all'Autorità per l'energia elettrica e il gas del ruolo di soggetto regolatore del settore dei servizi idrici abbia costituito un cambiamento di notevole rilevanza per il relativo mercato.

L'Autorità per l'energia elettrica e il gas si presenta, infatti, come un regolatore forte, dotato di una struttura e un insieme di poteri che consentono di costruire un assetto regolatorio efficace. Inoltre, può beneficiare dell'esperienza acquisita con riferimento ai settori dell'energia elettrica e del gas, i quali, sebbene per molti aspetti differenti, presentano altresì delle caratteristiche simili.

Al fine di evidenziare il superamento del modello precedente, vengono di seguito illustrati i profili organizzativi e funzionali del nuovo soggetto

⁹⁸ La Corte costituzionale, con sentenza 19-21 maggio 2014, n. 137, ha dichiarato che non spettava allo Stato, e per esso al Presidente del Consiglio dei ministri, attribuire, con il presente provvedimento, poteri, compiti e funzioni all'Autorità per l'energia elettrica e il gas, in relazione al servizio idrico, nei confronti delle Province autonome di Trento e di Bolzano e, per l'effetto, ha annullato la presente lettera, nella parte in cui si riferisce anche alle Province autonome di Trento e di Bolzano.

regolatore dei servizi idrici e i vantaggi connessi alla c.d. “regolazione indipendente”.

2.1 *Profili organizzativi e funzionali*

Un cambiamento fondamentale rispetto ai modelli precedenti è innanzitutto la definizione di un’appropriata procedura di nomina in grado di assicurare l’indipendenza dell’istituzione preposta alla regolazione.

La procedura di nomina segue, infatti, quanto previsto dalla legge n. 481/1995. Come sopra evidenziato, i membri dell’Autorità sono nominati con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro competente e previo parere favorevole, espresso a maggioranza dei due terzi, delle competenti Commissioni parlamentari.

Viene meno, nell’ottica di rafforzare l’indipendenza rispetto ai soggetti regolati e al potere politico locale, il meccanismo previsto per l’Agenzia consistente nell’attribuzione alla Conferenza Stato-regioni del potere di designare uno dei tre componenti dell’organismo.

Scompare, inoltre, l’inquadramento del regolatore tra gli uffici dell’amministrazione ministeriale, come accadeva per il Comitato.

Quanto ai termini del mandato, quello a commissario dell’Autorità per l’energia elettrica e il gas è fissato a sette anni, non rinnovabili. Tale soluzione – rispetto a quella di un termine inferiore (5-6 anni) con possibilità di rinnovo una volta sola, frequentemente utilizzata in passato – fa venir meno il rischio che il meccanismo sia utilizzato da maggioranza e opposizione per mantenere, con la promessa di un rinnovo a breve (o la minaccia di un mancato rinnovo), l’allineamento dei nominati alle preferenze dei nominanti (ed eventualmente per modificare, anche con un solo avvicendamento, gli equilibri interni in caso di mutamento delle legislature e dei rapporti politici).

Quanto ai requisiti soggettivi, i commissari dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas sono scelti tra persone di elevata qualificazione giuridico-amministrativa o tecnico-scientifica.

Per i componenti dell'AEEGSI, inoltre, contrariamente a quanto accadeva per la Commissione e il Comitato, è previsto un rigido regime di incompatibilità, che vale per un periodo determinato anche dopo la cessazione della carica, volto a garantire la piena indipendenza dall'Amministrazione e, soprattutto, dai soggetti regolati.

Tali novità, attinenti agli aspetti organizzativi e strutturali, si inseriscono in un quadro di competenze molto ampio. L'Autorità, forte delle conoscenze e dell'esperienza consolidate negli anni con riferimento ai settori dell'energia elettrica e il gas, svolge numerose funzioni di regolazione, vigilanza e controllo, che esercita con autonomia di giudizio e di valutazione.

La principale competenza regolatoria attribuita all'Agenzia è indubbiamente quella tariffaria. Non sono di poco rilievo, tuttavia, le funzioni di definizione dei livelli minimi di qualità del servizio, le quali, unitamente ad adeguati poteri di controllo e di sanzione, sono in grado di incentivare gli operatori del settore a operare conformemente ai propri provvedimenti. Assumono particolare rilevanza, inoltre, le competenze dell'Autorità relative alla predisposizione delle c.d. Convenzioni Tipo (come sopra definite) e, dunque, il potere di incidere direttamente e in via autoritativa sul contenuto minimo delle convenzioni di concessione che regolano i rapporti tra amministrazioni concedenti e gestori.

Sono infine previsti nuovi compiti di supporto all'esercizio delle funzioni di programmazione e regolazione a livello locale nonché funzioni consultive e di segnalazione.

2.1 *I vantaggi della regolazione “indipendente”*

L'attribuzione delle funzioni di regolazione all'AEEGSI ha determinato, dunque, il passaggio del mercato dei servizi idrici alla regolazione c.d. “indipendente”.

I vantaggi connessi alla natura “indipendente” dell'autorità di regolazione in materia di servizi idrici sono di seguito illustrati.

Un primo vantaggio attiene alla garanzia che l'indipendenza offre rispetto alla remunerazione degli investimenti e allo sviluppo della concorrenza.

La programmazione degli investimenti, infatti, richiede un quadro regolatorio certo e chiaro che disciplini compiutamente le modalità per ottenere l'equa remunerazione degli investimenti effettuati.

In questa prospettiva, l'indipendenza del soggetto regolatore chiamato a definire le tariffe e, dunque, le modalità di remunerazione degli investimenti diventa essenziale. Rileva, in primo luogo, l'indipendenza rispetto al potere politico. Lo sviluppo infrastrutturale del settore idrico in Italia, infatti, non può certamente essere affidato in via esclusiva agli enti pubblici e, dunque, a scelte prettamente politiche, sia perché le risorse pubbliche disponibili nel bilancio degli enti territoriali sarebbero insufficienti a soddisfare il fabbisogno del settore sia perché gli eventuali investimenti pubblici, essendo verosimilmente sganciati da una logica di efficienza gestionale, sarebbero destinati solo ad alimentare lo spreco delle risorse pubbliche piuttosto che a risolvere effettivamente le criticità infrastrutturali che caratterizzano il sistema idrico.

La regolazione indipendente, dunque, riduce i rischi connessi alle incertezze intrinsecamente connesse al ciclo politico, cui sarebbe inevitabilmente soggetta un'amministrazione soggetta alle forze politiche di volta in volta al potere, a livello nazionale o locale, chiamata a definire una materia sensibile come quella tariffaria. Un'autorità indipendente, al contrario, operando nell'ambito di un ciclo regolatorio sufficientemente lungo e stabile, essendo al

riparo da esigenze di consenso elettorale e dalle pressioni delle forze politiche, è in grado di fornire al mercato un segnale chiaro in ordine ai tempi e alle condizioni di copertura degli investimenti effettuati. Non può essere casuale, d'altra parte, che i maggiori investimenti infrastrutturali in Italia si siano sviluppati in condizioni di efficienza e di remuneratività proprio nei settori regolati da autorità indipendenti, come quelli dell'energia e delle telecomunicazioni.

Il secondo vantaggio connesso alla regolazione indipendente riguarda la possibilità di garantire agli utenti e ai consumatori più elevati livelli di tutela.

L'Autorità per l'energia elettrica e il gas è un soggetto in grado di assicurare che le maggiori efficienze gestionali dei servizi idrici, in termini economici, non siano pagate dagli utenti mediante indiscriminati e considerevoli aumenti tariffari, l'abbassamento degli standard qualitativi dei servizi, dal punto di vista tecnico e commerciale, ovvero la riduzione delle aree territoriali coperte dall'erogazione delle prestazioni. In tale ottica, solo un'autorità indipendente di regolazione, dotata di adeguati poteri prescrittivi e di controllo, è in grado di assicurare un'adeguata tutela dei consumatori e degli utenti del servizio.

In sede di controllo, inoltre, un'autorità di regolazione indipendente può punire esazioni tariffarie non consentite e porre rimedio ai disservizi, ordinando la loro immediata cessazione ovvero imponendo il pagamento di indennizzi in favore degli utenti danneggiati.

La preventiva definizione di standard minimi a livello centrale, peraltro, presenta il vantaggio di rafforzare il potere contrattuale delle amministrazioni nei confronti dei gestori, offrendo alle stesse l'opportunità di fissare nelle convenzioni aventi ad oggetto l'affidamento del servizio livelli più elevati di soddisfazione dei consumatori.

Un terzo rilevante beneficio che potrebbe scaturire dalla regolazione indipendente attiene al maggiore livello di consapevolezza delle scelte

politiche di indirizzo, a livello centrale e locale. L'acquisizione di una completa conoscenza delle condizioni del settore a livello territoriale, la precisa definizione delle modalità tecnico-economiche di incentivazione agli investimenti, unitamente alla garanzia di un livello minimo di tutela di diritti e interessi dei consumatori, infatti, consente agli organi di governo di predisporre i propri indirizzi politici con maggiore cognizione di causa. Si pensi, a titolo esemplificativo, alle verifiche svolte da un'autorità indipendente di regolazione stabilito in merito alle componenti tariffarie ovvero al grado di obsolescenza delle reti effettivamente esistente sul territorio, le quali costituiscono elementi fondamentali per la definizione, a livello politico, di adeguate misure di incentivazione volte a favorire interventi infrastrutturali (per esempio, speciali trattamenti fiscali, erogazione di ausili o costituzione di fondi integrativi).

CAPITOLO IV

L'IMPATTO DELLA NUOVA REGOLAZIONE SUL SETTORE IDRICO: INCENTIVI E PROSPETTIVE

1. L'azione regolatoria dell'Autorità nel settore idrico

L'AEEGSI, da maggio 2012 ad oggi, ha adottato una serie di deliberazioni al fine di adeguare il proprio assetto organizzativo e soprattutto le proprie competenze alle nuove funzioni ad essa spettanti per legge in materia di regolazione e controllo dei servizi idrici.

A tal fine, con deliberazione n. 29/2012/A/IDR del 2 febbraio 2012, l'Autorità ha istituito un Gruppo di lavoro per lo svolgimento delle attività ricognitive e preparatorie relative alle nuove funzioni attribuite all'Autorità in materia di servizi idrici e, in particolare, avente il compito di: (i) svolgere una ricognizione della situazione fattuale del settore di riferimento; (ii) effettuare una mappatura degli operatori e degli *stakeholders* di tale settore; (iii) proporre al Collegio possibili schemi organizzativi per lo svolgimento delle nuove competenze attribuite all'Autorità.

Il lavoro di ricognizione svolto dal Gruppo di lavoro ha consentito di individuare alcune materie che richiedono l'intervento regolatorio dell'AEEGSI, e in particolare:

- a) la valutazione, ai fini dell'approvazione da parte dell'Autorità, della corretta redazione dei Piani d'ambito, la predisposizione delle convenzioni tipo o l'elaborazione di proposte di modifica degli assetti, anche allo scopo di predisporre segnalazioni e proposte al Parlamento e al Governo in merito alle relazioni tra i diversi soggetti istituzionali operanti con l'Autorità;
- b) la predisposizione di provvedimenti in tema di regolazione tariffaria, ivi compresa la struttura e l'articolazione dei corrispettivi, secondo i principi di legge del “*full cost recovery*” e del “*chi inquina paga*” nonché

prevedendo appositi meccanismi di tutela delle fasce deboli, e della connessa regolazione della qualità del servizio;

- c) la predisposizione di provvedimenti in tema di tenuta della contabilità regolatoria e di separazione contabile, amministrativa e funzionale nonché l'attività di raccolta dei dati e delle informazioni caratterizzanti la gestione dei servizi funzionali all'attività di regolazione e controllo degli stessi;
- d) la gestione delle relazioni con gli Organi istituzionali cui sono attribuite funzioni relative ai servizi idrici;
- e) gli interventi per la tutela dei consumatori, tra cui quelli in tema di carta dei servizi, trasparenza tariffaria e gestione dei reclami⁹⁹.

L'azione regolatoria dell'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico ha riguardato, sino ad ora, i seguenti aspetti:

- l'adozione di un nuovo metodo tariffario dei servizi idrici;
- la determinazione di standard qualitativi e il monitoraggio dei livelli di prestazione;
- la predisposizione delle convenzioni tipo;
- la tutela degli utenti e l'elaborazione di meccanismi di soluzione delle controversie.

Nei paragrafi che seguono sono esaminati i principali provvedimenti regolatori adottati dall'AEEGSI dal 2012 a oggi nelle materie sopra elencate, a conferma del notevole impatto sul mercato dei servizi idrici dell'attribuzione a un'autorità indipendente delle relative funzioni regolatorie e dei vantaggi connessi alla "regolazione indipendente".

⁹⁹ Cfr. AEEGSI, deliberazione 30 marzo 2012, 109/2012/A.

1.1 *Il nuovo metodo tariffario idrico*

Come più volte evidenziato nel presente lavoro, l'elaborazione di un metodo tariffario adeguato, in grado di garantire un'equa remunerazione degli investimenti, costituisce uno degli strumenti fondamentali al fine di promuovere lo sviluppo del settore idrico e garantire l'efficienza delle gestioni¹⁰⁰.

Stante la centralità del meccanismo tariffario nella gestione dei servizi idrici e la molteplicità degli interessi coinvolti, la potestà tariffaria è stata, tra le nuove competenze attribuite all'Autorità per l'energia elettrica e il gas, la prima ad essere esercitata. In particolare, l'Autorità ha osservato che è *“ampiamente dimostrato come una regolazione tariffaria incentivante induca comportamenti più efficaci e una maggior efficienza nel servizio fornito da parte dei gestori e che, pertanto, costituisca un compito specifico della regolazione tariffaria l'individuazione di alcuni standard, desunti da esperienze virtuose ed efficienti rinvenibili sia nel panorama nazionale che in quello internazionale, verso i quali le prestazioni delle imprese devono convergere, generando efficienze e superando altresì l'attuale condizione di eterogeneità”*¹⁰¹.

¹⁰⁰ La rilevanza attribuita alla regolazione tariffaria emerge, in particolare, da alcune decisioni dei giudici amministrativi i quali hanno affermato, *inter alia*, che nella determinazione della tariffa, si persegue anche il fine di ottenere un equilibrio economico-finanziario della gestione e di assicurare all'utenza efficienza ed affidabilità del servizio (art. 151, comma 2, lettere c), d) ed e) del Codice dell'ambiente); tale fine può essere raggiunto determinando la tariffa secondo un meccanismo di *price cap* (artt. 151 e 154, comma 1, del Codice dell'ambiente), diretto ad evitare che il concessionario unico abusi della sua posizione dominante (cfr. TAR Toscana, n. 4892/2010). La Commissione nazionale per la vigilanza sulle risorse idriche, nel parere del 4 novembre 2011, n. 7122, ha osservato che il *price cap*, fissando un limite alle tariffe variabile nel tempo sulla base delle previsioni assunte, dovrebbe incentivare l'impresa ad accrescere l'efficienza produttiva perché ogni riduzione di costo superiore a quella stabilita dall'Autorità si tradurrebbe in una rendita per l'impresa stessa. In altre parole, le imprese, se vogliono veder migliorare la propria redditività, devono condurre la propria produttività verso livelli di crescita superiori al livello minimo. Tale sistema è congegnato in modo tale da garantire il pieno rispetto del principio dell'equilibrio economico e finanziario attraverso una corretta e onnicomprensiva determinazione di tutte le voci di costo.

¹⁰¹ Cfr. AEEGSI, deliberazione n. 585/2012/R/IDR del 28 dicembre 2012.

In ragione del trasferimento all'AEEGSI delle funzioni attinenti alla regolazione e al controllo dei servizi idrici, pertanto, il quadro regolatorio del sistema tariffario dei servizi idrici ha formato oggetto recentemente di profonde modifiche.

Data la rilevanza della questione tariffaria, l'AEEGSI ha ritenuto opportuno adottare un approccio “graduale”, mediante un processo di consultazione pubblica che consentisse di: (i) garantire maggiore trasparenza, essendo aperti a tutti gli *stakeholders*, (ii) ridurre le asimmetrie informative tra regolatore e soggetti regolati, (iii) favorire la partecipazione alle scelte regolatorie anche di tutti quei soggetti “deboli” le cui ragioni altrimenti rischierebbero di restare inascoltate (quali, per esempio, i consumatori finali) e (iv) rafforzare, in sede di eventuale vaglio giurisdizionale, la legittimità dei provvedimenti di regolazione.

L'AEEGSI, in particolare:

1. con deliberazione n. 74/2012/A/IDR del 1 marzo 2012 (i) ha dato mandato ai propri uffici di formulare, nei confronti delle Regioni, degli enti locali, nonché di altri soggetti pubblici o privati a qualunque titolo operanti nei servizi idrici, richieste di dati e informazioni necessarie per ricostruire un quadro sistemico e completo del settore idrico, anche mediante la collaborazione di altre pubbliche amministrazioni; (ii) ha dato avvio ad un procedimento per l'adozione di provvedimenti tariffari in materia di servizi idrici, al fine di provvedere quanto prima a definire una nuova metodologia tariffaria, anche di “natura-ponte”, in coerenza con il quadro normativo risultante dal D.P.R. n. 116/2011 dichiarativo dell'esito del *Referendum*, e dalle altre norme, nazionali ed europee;
2. con il documento n. 204/2012/R/IDR del 22 maggio 2012, ha avviato una prima consultazione pubblica per l'adozione di provvedimenti tariffari in materia di servizi idrici;
3. all'esito della predetta consultazione, con il documento 290/2012/R/IDR del 12 luglio 2012, ha avviato un'ulteriore e più specifica consultazione

pubblica avente per oggetto un metodo tariffario transitorio da applicarsi nel primo biennio soggetto ai poteri regolatori dell'Autorità, ossia per il 2012 e 2013;

4. con deliberazione n. 585/2012/R/IDR del 28 dicembre 2012 ha approvato il metodo tariffario transitorio per la determinazione delle tariffe negli anni 2012 e 2013, definendo i criteri che saranno adottati a livello nazionale per la determinazione delle tariffe del servizio idrico integrato negli anni 2012 e 2013, anticipando le linee generali del metodo tariffario definitivo, che avrebbe trovato applicazione a partire dal 2014;
5. con deliberazione n. 73/2013/R/IDR del 21 febbraio 2013 ha approvato le Linee guida per la verifica dell'aggiornamento del piano economico-finanziario del piano d'ambito e modifiche alla deliberazione dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas 585/2012/R/IDR;
6. con il documento di consultazione n. 356/2013/R/IDR del 1 agosto 2013 ha dato avvio a una consultazione pubblica in materia di regolazione tariffaria dei servizi idrici;
7. con deliberazione n. 459/2013/R/IDR del 17 ottobre 2013 ha integrato il metodo tariffario transitorio dei servizi idrici nonché le Linee guida per l'aggiornamento del piano economico finanziario;
8. con deliberazione n. 643/2013/R/IDR del 27 dicembre 2013 ha approvato il metodo tariffario idrico per gli anni 2014 e 2015, a compimento del primo periodo regolatorio 2012 – 2015.

Con deliberazione n. 6/2015/R/IDR del 15 gennaio 2015, l'AEEGSI: (i) ha avviato un procedimento per la definizione del metodo tariffario idrico per il secondo periodo regolatorio quadriennale (i.e. a partire dal 2016); (ii) ha individuato il responsabile del procedimento nel Direttore della Direzione Sistemi Idrici, conferendo, al medesimo, mandato per l'acquisizione di tutti i dati, le informazioni e gli elementi di valutazione utili per la predisposizione di uno o più documenti di consultazione in relazione alla tematica di cui al

punto precedente, nonché per lo svolgimento degli approfondimenti ritenuti necessari in relazione alle esigenze di conduzione e sviluppo del procedimento, anche convocando eventuali incontri tecnici e *focus group*; (iii) ha previsto quale termine per la conclusione del procedimento di cui sopra il 31 dicembre 2015.

Non essendo ancora possibile svolgere un'analisi del metodo tariffario idrico del secondo periodo regolatorio (2016 – 2019), in ragione del fatto che il procedimento per la relativa definizione è ancora in corso, ci si limita in questa sede all'esame delle principali caratteristiche del metodo tariffario transitorio, relativo agli anni 2012 e 2013 e, soprattutto, del metodo tariffario idrico definitivamente adottato per gli anni 2014 e 2015.

1.1.1 Il metodo tariffario transitorio per gli anni 2012 – 2013

Come sopra anticipato, l'Autorità, nell'ottica di adottare un approccio graduale nell'esercizio della propria potestà tariffaria, in esito allo svolgimento di un ampio processo partecipativo, ha approvato con deliberazione n. 585/2012/R/IDR un metodo tariffario transitorio (di seguito anche “**MTT**”), con il quale ha definito i criteri che da adottare a livello nazionale per la determinazione delle tariffe dei servizi idrici negli anni 2012 e 2013, anticipando le linee generali del metodo tariffario definitivo, che avrebbe trovato applicazione a partire dal 2014.

Con la citata deliberazione n. 585/2012/R/IDR, l'AEEGSI ha previsto l'obbligo per gli enti d'ambito di provvedere, entro il 31 marzo 2013: (i) ad aggiornare o redigere, se non ancora esistente, il piano economico finanziario di ciascun piano d'ambito sulla base della metodologia tariffaria transitoria riportata nell'Allegato A alla deliberazione n. 585/2012/R/IDR, e (ii) a predisporre la tariffa sulla base della metodologia tariffaria transitoria riportata nell'Allegato A alla deliberazione di approvazione del metodo tariffario

transitorio e dei dati inviati dai gestori e trasmettere all'AEEGSI e ai gestori interessati la tariffa predisposta.

Ai fini dell'aggiornamento tariffario, l'Autorità ha definito, per gli anni 2012 e 2013, le seguenti componenti di costo del servizio:

- a) costi delle immobilizzazioni, intesi come la somma degli oneri finanziari, degli oneri fiscali e delle quote di restituzione dell'investimento;
- b) costi della gestione efficientabili, intesi come i costi operativi endogeni alla gestione del servizio, ovvero costi sui quali la gestione può esercitare un'azione di efficientamento;
- c) costi della gestione non efficientabili, intesi come i costi operativi esogeni alla gestione nel periodo considerato (costo dell'energia elettrica, costo delle forniture all'ingrosso, mutui e canoni riconosciuti agli enti locali, costi di funzionamento delle Autorità, altre componenti di costo);
- d) eventuale componente di anticipazione per il finanziamento dei nuovi investimenti.

Le principali novità del MTT, dunque, hanno riguardato:

- (i) nel rispetto degli esiti referendari, la soppressione della “remunerazione del capitale”, in passato fissato in via amministrativa e non aggiornabile;
- (ii) il riconoscimento del “costo della risorsa finanziaria”, in aderenza al principio della copertura integrale dei costi, per sua natura variabile in funzione dell'andamento dei mercati finanziari;
- (iii) il superamento, seppur graduale, di una carenza del sistema tariffario precedente, che rappresentava uno dei fattori di maggior incertezza per gli investitori: la diversità tra i flussi finanziari assicurati dalle tariffe applicate agli utenti finali e i ricavi necessari per far fronte agli impegni assunti nei programmi di investimento previsti nei Piani d'ambito. Con la nuova metodologia, i ricavi previsti dai Piani d'ambito sono anche quelli assicurati dal gettito tariffario;

- (iv) il riconoscimento del costo degli investimenti solo, di norma, quando le opere siano realizzate e in funzione, sebbene sia stata prevista la possibilità di riconoscere in tariffa un specifico importo per alimentare un fondo per il finanziamento di nuovi investimenti, subordinatamente all'applicazione di un meccanismo di verifica dell'effettiva destinazione di tali partite tariffarie.

1.1.2 Il metodo tariffario idrico per gli anni 2014 - 2015

Nel documento per la consultazione n. 550/2013/R/IDR, l'Autorità ha puntualmente illustrato i propri orientamenti in ordine al completamento del pacchetto recante la regolazione tariffaria dei servizi idrici, superando la logica transitoria della metodologia di riconoscimento dei costi a fini tariffari e facendo evolvere il MTT, opportunamente adeguato e integrato, in una prospettiva di più lungo termine e prevedendo per gli anni 2014 e 2015 un periodo di consolidamento, disciplinato sulla base di schemi regolatori.

Con deliberazione n. 643/2013/R/IDR del 27 dicembre 2013, l'AEEGSI ha approvato il metodo tariffario idrico per gli anni 2014 e 2015 (di seguito anche “**MTI**”), a compimento del primo periodo regolatorio 2012 – 2015.

Il MTI introduce una “regolazione per schemi regolatori” che prevede che l'Ente di Governo dell'Ambito, una volta individuato il rapporto tra il fabbisogno di investimenti dal 2014 al 2017 e il valore delle infrastrutture esistenti, nonché gli eventuali costi operativi aggiuntivi associati a obiettivi specifici necessari in ciascun anno, adotti il pertinente schema regolatorio, contenente gli atti necessari alla determinazione tariffaria, selezionando le regole di determinazione tariffaria applicabili.

1.1.2.1 Campo di applicazione oggettivo e soggettivo

Il MIT si applica ai soggetti che, a qualunque titolo, svolgono, sul territorio nazionale, uno o più servizi tra quelli di seguito elencati, anche per una pluralità di ATO, ad eccezione delle Province autonome di Trento e Bolzano:

a) captazione, anche a usi multipli; b) adduzione, anche a usi multipli; c) potabilizzazione; d) vendita di acqua all'ingrosso; e) distribuzione e vendita di acqua agli utenti finali; f) fognatura nera e mista, vendita all'ingrosso del medesimo servizio e raccolta e allontanamento delle acque meteoriche e di drenaggio urbano; g) depurazione e vendita all'ingrosso del medesimo servizio, anche ad usi misti civili e industriali; h) misura dei servizi idrici.

1.1.2.2 Definizione delle componenti di costo

Ai fini dell'aggiornamento tariffario, l'Autorità ha definito, per gli anni 2014 e 2015, le seguenti componenti di costo del servizio:

- a) costi delle immobilizzazioni, intesi come la somma degli oneri finanziari, degli oneri fiscali e delle quote di ammortamento a restituzione dell'investimento;
- b) costi operativi, intesi come la somma dei costi operativi endogeni alla gestione, dei costi afferenti l'energia elettrica, le forniture all'ingrosso, gli oneri relativi a mutui e canoni riconosciuti agli enti locali e delle altre componenti di costo;
- c) eventuale componente di anticipazione per il finanziamento dei nuovi investimenti;
- d) componente relativa ai costi ambientali e della risorsa¹⁰²;

¹⁰² Si tratta della componente tariffaria "ERC" (*Environmental and Resource Costs*), istituita per rappresentare i costi ambientali e della risorsa. Secondo quanto si legge nella deliberazione dell'AEEGSI n. 539/2014/R/IDR:

1. i costi ambientali comprendono i costi legati alla alterazione/riduzione delle funzionalità degli ecosistemi acquatici o al degrado della risorsa sia per le eccessive quantità addotte, sia per la minore qualità dell'acqua, tali da danneggiare gli usi dei corpi idrici o il benessere derivante dal valore assegnato al non-uso di una certa risorsa. Il costo ambientale può dunque configurarsi come qualsiasi spesa sostenuta per intraprendere misure tese al ripristino, alla riduzione o al contenimento del "danno" prodotto dagli utilizzi della risorsa per raggiungere gli obiettivi di qualità pianificati, imputabile direttamente al soggetto che utilizza la risorsa, ritenuto causa dell'eventuale alterazione dell'ambiente, nonché delle connaturate potenzialità dei servizi ecosistemici della risorsa idrica;
2. il costo della risorsa può essere interpretato come il costo delle azioni per comprimere quanto più possibile il costo-opportunità marginale della risorsa, ovvero il costo per l'impiego incrementale di una unità in più di risorsa per un certo uso o servizio, sottraendola agli altri usi o servizi (escludibilità e rivalità nel consumo). In tale ottica, ad esempio, assume

- e) componente relativa ai conguagli.

1.1.2.3 La procedura per l'approvazione della tariffa

Ai sensi dell'art. 4 della deliberazione n. 643/2013/R/IDR, l'Ente di Governo dell'Ambito o altro soggetto competente deve predisporre e proporre all'Autorità, ai fini della relativa approvazione, uno schema regolatorio, corrispondente all'insieme degli atti necessari alla predisposizione tariffaria.

Lo schema regolatorio è composto dai seguenti atti:

- a) il programma degli interventi (PdI), ai sensi dell'art. 149, comma 3, del Codice dell'ambiente, nel quale sono specificati gli obiettivi da realizzare sulla base di una puntuale indicazione degli interventi per il periodo 2014-2017, riportando, per l'eventuale periodo residuo fino alla scadenza dell'affidamento, le informazioni necessarie al raggiungimento almeno dei livelli minimi di servizio, nonché al soddisfacimento della complessiva domanda dell'utenza;
- b) il piano economico finanziario, recante il Piano tariffario e il Rendiconto finanziario, redatti in base all'Allegato A alla deliberazione n. 643/2013/R/IDR di approvazione del MTI, e contenente la previsione annuale, per tutto il periodo di affidamento, dell'andamento dei costi di gestione e di investimento, nonché la previsione annuale dei proventi da tariffa con esplicitati i connessi valori del moltiplicatore tariffario di cui all'art. 3.1 dell'Allegato A alla deliberazione n. 643/2013/R/IDR e del vincolo ai ricavi del gestore;
- c) la convenzione di gestione, contenente gli aggiornamenti necessari a recepire la disciplina introdotta con il presente provvedimento.

rilevanza la valutazione economica dei servizi ecosistemici dell'ambiente acquatico, che dovrebbe dar luogo a segnali economici dell'opportunità di allocare la risorsa a un uso piuttosto che a un altro.

Ai sensi dell'art. 5 della deliberazione n. 643/2013/R/IDR, la tariffa è predisposta dagli Enti di Governo dell'Ambito o dagli altri soggetti competenti, sulla base della metodologia di cui all'art. 4 e dei dati già inviati nell'ambito del procedimento di raccolta dati disposto dalla deliberazione n. 347/2012/R/IDR del 2 agosto 2012, come aggiornati ai sensi dell'art. 5.2 dell'Allegato A alla deliberazione n. 643/2013¹⁰³. A tal fine, gli Enti di Governo dell'Ambito o gli altri soggetti competenti preposti validano le informazioni fornite dai gestori e le integrano o le modificano secondo criteri funzionali al riconoscimento dei costi efficienti di investimento e di esercizio.

Entro il 31 marzo 2014, l'Ente di Governo dell'Ambito o altro soggetto competente, ai fini della predisposizione dello schema regolatorio:

- a) definisce gli obiettivi e, acquisita la proposta del gestore riguardo agli interventi necessari al relativo conseguimento, redige il programma degli interventi;
- b) predispone la tariffa per gli anni 2014 e 2015 nell'osservanza del metodo di cui all'Allegato A alla deliberazione n. 643/2013/R/IDR;
- c) redige coerentemente – ed adotta con proprio atto deliberativo di approvazione – il piano economico finanziario (fino al termine dell'affidamento) che garantisca, ai sensi dell'art. 149, comma 4, del Codice dell'ambiente, *“il raggiungimento dell'equilibrio economico finanziario e, in ogni caso, il rispetto dei principi di efficacia, efficienza ed economicità della gestione, anche in relazione agli investimenti programmati”*;

¹⁰³ Ai sensi dell'art. 5.2 citato, la determinazione delle tariffe per l'anno 2014 si basa sui dati raccolti ai sensi della precedente regolazione tariffaria transitoria, aggiornati con i dati di bilancio relativi all'anno 2012 o, in mancanza, all'ultimo bilancio disponibile, trasmessi nelle modalità previste. Analogamente, per la determinazione delle tariffe per l'anno 2015, i dati utilizzati saranno aggiornati con i dati di bilancio relativi all'anno 2013 o, in mancanza, all'ultimo bilancio disponibile.

- d) ai fini dell'approvazione da parte dell'Autorità, trasmette lo schema regolatorio, inviando, conformemente a quanto previsto dall'art. 4 della deliberazione n. 643/2013/R/IDR:
- i. il programma degli interventi;
 - ii. il piano economico-finanziario, che esplicita il vincolo ai ricavi del gestore e il moltiplicatore tariffario teta (9) che ciascun gestore dovrà applicare in ciascun ambito tariffario, rispettivamente per il 2014 e il 2015;
 - iii. una relazione di accompagnamento che ripercorra la metodologia applicata;
 - iv. l'atto o gli atti deliberativi di predisposizione tariffaria ovvero di approvazione dell'aggiornamento del piano economico-finanziario;
 - v. l'aggiornamento dei dati necessari richiesti.

Entro i successivi 90 giorni, l'Autorità, salva la necessità di richiedere ulteriori integrazioni, approva le proposte tariffarie ai sensi dell'art. 154, comma 4, del Codice dell'ambiente¹⁰⁴.

1.1.2.4 L'analisi tecnico-economica del nuovo metodo tariffario idrico

Il MTI, in continuità con il MTT applicato per le tariffe 2012-2013, è un sistema di regolazione *ex post* basato sul riconoscimento in tariffa dei costi a consuntivo.

¹⁰⁴ Ove il termine di cui al precedente comma 5.3 decorra inutilmente il soggetto gestore trasmette all'Ente di Governo dell'Ambito istanza di aggiornamento tariffario recante lo schema regolatorio, redatto conformemente ai criteri del presente provvedimento e ne dà comunicazione all'Autorità.

L'Autorità, ricevuta tale comunicazione, diffida gli Enti di Governo dell'Ambito o gli altri soggetti competenti ad adempiere entro i successivi 30 giorni. Decorso il termine di cui al periodo precedente, l'istanza, intendendosi accolta dall'Ente di Governo dell'Ambito o dal citato soggetto competente per effetto di quanto già previsto dall'art. 20 della legge 7 agosto 1990 n. 241, è trasmessa all'Autorità ai fini della sua valutazione ed approvazione, entro i successivi 90 giorni.

Il meccanismo della gradualità previsto dal MTT viene superato da un meccanismo di schemi regolatori attraverso cui sono calcolati i costi operativi (*Opex*), i costi di investimento (*Capex*) e il Fondo Nuovi Investimenti (*FoNI*).

Il Vincolo Ricavi Garantiti (VRG) rappresenta l'importo complessivo riconosciuto al Gestore a copertura dei costi di gestione e di investimento ed è rappresentato dalla seguente formula, prevista dall'art. 11 dell'Allegato A alla deliberazione n. 643/2013:

$$VRG^a = Capex^a + FoNI^a + Opex^a + ERC^a + Rc_{TOT}^a$$

dove:

- la componente *Capex*^a, definita secondo i criteri di cui al comma 15.1, rappresenta i costi delle immobilizzazioni ed include gli oneri finanziari, gli oneri fiscali e gli ammortamenti:

$$Capex^a = AMM^a + OF^a + OFisc^a + \Delta CUIT^a$$

La componente *Capex*, dunque, rappresenta gli ammortamenti degli investimenti eseguiti, oltre agli oneri finanziari e fiscali forfettariamente riconosciuti sulla base della grandezza $CIN_{REGOLATORIO}$ (Capitale Investito Netto), funzione del $WACC_{REGOLATORIO}$. La componente *Capex*, in caso di investimenti realizzati nel periodo 2014-2015 inferiori a quelli previsti nel MTI, si riduce nella tariffa 2016, determinando una riduzione della tariffa.

- la componente *Opex*^a, definita secondo i criteri di cui al comma 24.1, include i costi operativi endogeni (*Opex*_{end}^a) e i costi operativi aggiornabili (*Opex*_{ai}^a):

$$Opex^a = Opex_{end}^a + Opex_{ai}^a$$

La componente *Opex*_{end} rappresenta i costi endogeni del servizio (personale, materiali e reattivi, smaltimento fanghi, manutenzione, etc.) ed è soggetta, in generale, a controllo e a meccanismi di efficientamento parametrico, in

assenza del quale sono “bloccati” rispetto ai costi riconosciuti per il 2011, identificati come “livello efficiente”.

La componente $Opex_{al}$ rappresenta i costi “passanti” ed in particolare quei costi (come l’acquisto di acqua da terzi, il costo dell’energia elettrica, il canone di concessione, tasse e imposte, etc.) che, pur essendo soggetti a verifica dell’Autorità mediante analisi di costo medio di settore, sono ribaltati in tariffa mediante il calcolo della suddetta componente tariffaria.

Completano il quadro delle componenti del VRG:

- la componente $FoNI^a$, a sostegno degli obiettivi specifici e degli interventi che ne conseguono, è definita secondo i criteri di cui al comma 22.2 ed include le componenti riscalate a titolo di anticipazione per il finanziamento di nuovi investimenti (FNI_{FoNI}^a), a titolo di ammortamento sui contributi a fondo perduto (AMM_{FoNI}^a) e a titolo di eccedenza del costo per l’uso di infrastrutture di terzi ($\Delta CUIT_{FoNI}^a$):

$$FoNI^a = FNI_{FoNI}^a + AMM_{FoNI}^a + \Delta CUIT_{FoNI}^a$$

- ERC^a è la componente a copertura dei costi ambientali e della risorsa eccedenti rispetto a quelli già incorporati nelle precedenti componenti, come illustrato al successivo Articolo 35 e seguenti;
- Rc_{TOT}^a è la componente a conguaglio relativa al vincolo ai ricavi del gestore dell’anno $(a - 2)$, definita al successivo Articolo 29.

In funzione del “Quadrante Regolatorio” di appartenenza del gestore, definito come di seguito:

	nessuna variazione di obiettivi o attività del gestore	presenza di variazioni negli obiettivi o nelle attività del gestore
$\frac{\sum_{2014}^{2017} IP_t^{exp}}{RAB_{MTT}} \leq \omega$	Quadrante I	Quadrante II
$\frac{\sum_{2014}^{2017} IP_t^{exp}}{RAB_{MTT}} > \omega$	Quadrante III	Quadrante IV

dove:

- $\sum_{2014}^{2017} IP_t^{\text{exp}}$ è il valore della somma degli investimenti che il soggetto competente ritiene necessari nell'arco dei 4 anni che vanno dal 2014 al 2017, al netto dei contributi a fondo perduto già stanziati ed effettivamente disponibili;
- RAB_{MTT} è il valore dei cespiti gestiti, posto pari al valore IMN^{2013} definito al successivo comma 16.9;
- ω è il parametro adimensionale che denota la potenziale insufficienza del gettito tariffario derivante dall'applicazione del MTT a sostenere gli investimenti richiesti.

sono stabiliti i valori di Capex, Opex e FoNI.

Inoltre, viene determinato il parametro θ (theta) che rappresenta l'incremento tariffario, ovvero il moltiplicatore che deve essere applicato all'articolazione tariffaria del 2012 per ottenere la copertura del VRG nell'anno di riferimento.

L'incremento annuale è limitato, salvo specifica istruttoria, da un *cap*, che è differenziato a seconda del quadrante della matrice in cui ricade il gestore ed è pari a:

- 6,5% per i gestori che si trovano nei quadranti I e II;
- 9% per i gestori che si trovano nei quadranti III e IV .

In ciascun anno $a = \{2014; 2015\}$, è determinato il moltiplicatore tariffario (θ^a) rispetto alle tariffe applicate ad inizio anno 2012 e comunicate all'Autorità ai sensi della deliberazione 347/2012/R/IDR, espresso con tre cifre decimali, pari a:

- se $Rb^{(a-2)} > Cb^{(a-2)}$:

$$\theta^a = \frac{VRG^a + \%b * (R_b^{a-2} - C_b^{a-2})}{\sum_u \underline{\text{tarif}}_u^{2012} \cdot (\underline{\text{vscal}}_u^{a-2})^T + R_b^{a-2}}$$

- se $Rb^{(a-2)} \leq Cb^{(a-2)}$:

$$\theta^a = \frac{VRG^a}{\sum_u \underline{\text{tarif}}_u^{2012} \cdot (\underline{\text{vscal}}_u^{a-2})^T}$$

dove:

- VRG^a è il vincolo riconosciuto ai ricavi del gestore del SII, come definito al successivo comma 11.1;
- $\sum_u \underline{tarif}_u^{2012} \cdot (\underline{vscal}_u^{a-2})^T$ è il ricavo stimato del gestore del SII corrispondente alla sommatoria dei prodotti scalari, per ciascuna tipologia di utente u , del vettore delle componenti tariffarie ($\underline{tarif}_u^{2012}$) riferito all'anno 2012, per il trasposto del vettore delle variabili di scala effettivamente rilevate ($\underline{vscal}_u^{a-2}$), riferito all'anno $(a-2)$;
- R_b^{a-2} sono i ricavi delle altre attività idriche, come risultanti dal Bilancio dell'anno $(a-2)$;
- C_b^{a-2} sono i costi, aggiornati per l'inflazione, delle altre attività idriche, come risultanti dal Bilancio dell'anno $(a-2)$, al netto delle poste rettificative come definite al precedente comma 1.1;
- $\%b = 0,5$.

Nel MTI, infine, è stato introdotto il recupero delle perdite legate alla morosità in modo parametrico rispetto al fatturato ed in funzione della collocazione geografica del gestore (nord, centro, sud).

Tra le novità del MTI vi è il riconoscimento in tariffa dei costi legati alla morosità intesa come *Unpaid Ratio* (UR) a 24 mesi. Il costo massimo riconosciuto è pari, nell'anno a , a quello derivante dall'applicazione delle seguenti percentuali al fatturato dell'anno $a-2$:

- 1,6% per i gestori che operano nelle regioni del nord;
- 3,0% per i gestori che operano nelle regioni del centro;
- 6,5% per i gestori che operano nelle regioni del sud.

Per consentire ai gestori l'effettivo introito dei ricavi garantiti dal MTI, è previsto un apposito meccanismo di conguagli in base al quale nell'anno $a+2$ viene riconosciuto in tariffa, a titolo di conguaglio, lo scostamento tra quanto previsto dal MTI e quanto effettivamente spettante ad ogni gestore nell'anno a

per alcune componenti quali i costi dell'energia elettrica, gli acquisti all'ingrosso, i volumi fatturati, ecc..

Il MTI ha disciplinato altresì la problematica relativa ai conguagli fino al 2011 (c.d. partite pregresse). Tali conguagli devono essere quantificati e approvati, entro il 30 giugno 2014, dagli Enti di Governo dell'Ambito e comunicati all'AEEGSI. Sono inoltre previste modalità minime di rateizzazione nella riscossione, per rendere sostenibile a livello sociale lo smaltimento delle partite pregresse (da 6 mesi a 3 anni).

Il MTI, inoltre, ha definito la metodologia attraverso cui stimare il *range* di valori entro il quale ricade il valore residuo del Gestore in caso di subentro. Il valore residuo è determinato come valore netto contabile degli investimenti realizzati dal gestore uscente, al netto dei contributi non ancora ammortizzati, ed opportunamente inflazionato rispetto all'anno di realizzazione dei cespiti.

1.1.3 Le novità del nuovo metodo tariffario idrico: profili positivi e negativi

Il nuovo metodo tariffario idrico appare senz'altro innovativo e vantaggioso, per alcuni aspetti, mentre, sotto altri profili, presenta dei punti deboli. Gli aspetti positivi del MTI sono, *inter alia*:

1. la disciplina della procedura di approvazione della tariffa, tale da garantire una ragionevole certezza in relazione ai tempi necessari per la conclusione della stessa nonché la previsione dell'ipotesi di inadempimento da parte degli Enti di Governo dell'Ambito agli obblighi di comunicazione nei confronti dell'Autorità;
2. la previsione dell'obbligo di tener conto, nell'aggiornamento del piano economico-finanziario, dell'estinzione, entro la scadenza dell'affidamento, dei finanziamenti contratti per la realizzazione degli investimenti e, in particolare, della necessità di conseguire il rimborso integrale entro la scadenza dell'affidamento dei finanziamenti contratti

- per la realizzazione degli investimenti, fatte salve le necessità imposte dal raggiungimento e dal mantenimento dei livelli di servizio obiettivo;
3. la previsione dell'ammortamento dei beni finanziati con contributi pubblici e dei beni di proprietà degli enti locali (a discrezione dell'Ente di Governo dell'Ambito);
 4. la significativa mitigazione delle problematiche connesse allo scostamento dei volumi effettivi rispetto ai volumi programmati dal Piano d'ambito:
 - il parametro theta viene calcolato in funzione dei volumi effettivamente fatturati;
 - ogni anno n si determina lo scostamento tra ricavi deliberati nell'anno $n-1$ vs ricavi effettivi nell'anno $n-1$; l'eventuale differenza (comprensiva di inflazione) viene congruata in tariffa nell'anno $n+1$;
 5. la mitigazione delle problematiche determinate da costi operativi effettivi superiori rispetto a quelli previsti in tariffa, per fattori esogeni alla gestione;
 6. la reintroduzione degli ammortamenti finanziari unitamente alla possibilità di adottare vite utili più brevi rispetto alla scadenza della concessione;
 7. l'introduzione su base parametrica dei costi legati alla morosità;
 8. l'inserimento tra le componenti di costo della componente tariffaria "ERC" (*Environmental and Resource Costs*), istituita per rappresentare i costi ambientali e della risorsa, che secondo la normativa europea¹⁰⁵ devono essere internalizzati nelle politiche di prezzo dei servizi idrici¹⁰⁶;

¹⁰⁵ Al fine di raggiungere gli obiettivi di qualità dei corpi idrici e di tutela del "patrimonio" idrico dell'Unione, la normativa dell'Unione europea, a partire dalla Direttiva Quadro 2000/60/CE, individua la necessità di pianificare la gestione delle acque tenendo conto del "principio del recupero

dei costi dei servizi idrici, compresi i costi ambientali e relativi alle risorse” (*Full Cost Recovery*), e del principio “chi inquina paga” (*Polluters’ Pay Principle*).

In generale, con la Comunicazione sulle “*Politiche di tariffazione per una gestione più sostenibile delle riserve idriche*”, la Commissione enuclea – fornendone relativa definizione – i costi di cui le politiche di tariffazione debbono tenere conto:

- costi finanziari, che includono “*gli oneri legati alla fornitura ed alla gestione dei servizi in questione. Essi comprendono tutti i costi operativi e di manutenzione e i costi di capitale (...)*”(par. 2.1, punto 1), della COM (2000)477);
- costi ambientali, “*ovvero i costi legati ai danni che l'utilizzo stesso delle risorse idriche causa all'ambiente, agli ecosistemi e a coloro che usano l'ambiente (ad esempio una riduzione della qualità ecologica degli ecosistemi acquatici, o la salinizzazione e la degradazione di terreni produttivi)*” (par. 2.1, punto 2), della COM (2000)477);

costi della risorsa, “*ovvero i costi delle mancate opportunità imposte da altri utenti in conseguenza dello sfruttamento intensivo delle risorse al di là del loro livello di ripristino e ricambio naturale (ad esempio legati all'eccessiva estrazione di acque sotterranee)*” (par. 2.1, punto 3), della COM (2000)477).

Tali disposizioni trovano recepimento, a livello interno, nelle seguenti norme:

- Art. 119, comma 1, del Codice dell’ambiente: “*Ai fini del raggiungimento degli obiettivi di qualità (...), le Autorità competenti tengono conto del principio del recupero dei costi dei servizi idrici, compresi quelli ambientali e relativi alla risorsa, prendendo in considerazione l'analisi economica effettuata in base all'Allegato 10 alla parte terza del presente decreto e, in particolare, secondo il principio «chi inquina paga»*”;
- Art. 154, comma 1, del Codice dell’ambiente: “*La tariffa costituisce il corrispettivo del servizio idrico integrato ed è determinata tenendo conto della qualità della risorsa idrica e del servizio fornito, delle opere e degli adeguamenti necessari, dell'entità dei costi di gestione delle opere, e dei costi di gestione delle aree di salvaguardia, nonché di una quota parte dei costi di funzionamento degli Enti di governo dell'Ambito, in modo che sia assicurata la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio secondo il principio del recupero dei costi e secondo il principio «chi inquina paga». Tutte le quote della tariffa del servizio idrico integrato hanno natura di corrispettivo*”;
- Art. 10, comma 14, del D.L. n. 70/2011: “*L'Agenzia ... [ora l'Autorità] predispone il metodo tariffario per la determinazione, con riguardo a ciascuna delle quote in cui tale corrispettivo si articola, della tariffa del servizio idrico integrato, sulla base della valutazione dei costi e dei benefici dell'utilizzo delle risorse idriche e tenendo conto, in conformità ai principi sanciti dalla normativa comunitaria, sia del costo finanziario della fornitura del servizio che dei relativi costi ambientali e delle risorse, affinché siano pienamente attuati il principio del recupero dei costi ed il principio «chi inquina paga»*”.

¹⁰⁶ A partire dal documento per la consultazione n. 339/2013/R/IDR, l’Autorità ha dato impulso all’analisi tesa all’esplicitazione dei costi ambientali e della risorsa, che il documento riconosce quali determinanti, fra le altre, del fabbisogno a livello nazionale di investimenti nel sistema idrico.

Con la deliberazione n. 643/2013/R/IDR di approvazione del MTI, si sono poste le basi per individuare, enucleare e portare in evidenza – secondo principi di trasparenza e *accountability* – i costi ambientali e della risorsa, la cui ricognizione verrà effettuata sulla base delle Linee Guida in via di adozione dal Ministero dell’ambiente. Il MTI si è posto piuttosto l’obiettivo di fornire distinta esplicitazione dei costi ambientali e della risorsa (*Environmental and Resource Costs* - ERC) tra le componenti di costo ammissibili ai fini tariffari.

Ai fini della separata esplicitazione della componente tariffaria ERC, nell’art. 35 dell’Allegato A alla deliberazione n. 643/2013/R/IDR, si prevede:

9. calcolo del *terminal value* con regole certe e rivalutazione monetaria dei cespiti.

Il MIT – sebbene costituisca un importante passo nella direzione di un quadro tariffario più chiaro e certo a beneficio degli operatori del settore e, in generale, dello sviluppo del sistema – presenta ancora dei limiti, che possono essere sintetizzati come segue:

- a) l'incertezza derivante dalla difficoltà di interpretazione di alcuni elementi del MIT, relativi sia alla procedura sia ai metodi di aggiornamento della tariffa¹⁰⁷, in assenza di chiarimenti di carattere ufficiale;
- b) la potenziale incertezza sui tempi di diffida da parte dell'AEEGSI agli Enti di Governo dell'Ambito inadempienti;
- c) la difficile coesistenza tra il principio del *full cost recovery* e il principio del *price cap*;
- d) l'elevata incertezza sulle tempistiche e sugli esiti dell'istruttoria da parte dell'AEEGSI in relazione ai potenziali conguagli dovuti ai gestori;
- e) l'assenza di meccanismi di *profit sharing* per le gestioni efficienti;

-
- di porre pari a zero, per l'anno 2014, la componente ERC, allo scopo di evitare la doppia contabilizzazione ("*double counting*") dei costi già riconosciuti alle gestioni nelle determinazioni tariffarie relative all'annualità in questione;
 - di esplicitare distintamente – a seguito dello scomputo dei costi ambientali e della risorsa dalle altre componenti tariffarie – il valore della componente ERC, come voce del vincolo ai ricavi del gestore (VRG), a partire dal 2015, nelle more dell'adozione di direttive per la trasparenza della contabilità e per la separazione contabile dei gestori che consentano di giungere ad una disaggregazione dei costi legata, tra l'altro, agli obiettivi e alle finalità che si intendono perseguire.

Con il documento n. 539/2014/R/IDR del 30 ottobre 2014 è stata pertanto avviata la consultazione circa gli orientamenti dell'Autorità in materia di prima individuazione ed esplicitazione di tale componente ERC nelle more della definizione organica di livello nazionale dei costi ambientali e della risorsa.

¹⁰⁷ Si pensi, con riferimento alla procedura, all'incertezza relativa alla necessità o meno di trasmettere all'Autorità per approvazione anche le convenzioni aggiornate.

- f) le modalità/tempistiche di aggiornamento del WACC (*weighted average cost of capital*) in funzione dei parametri di mercato;
- g) l'assenza di clausole / variabili esplicitamente finalizzate a garantire *Bridge Loan* e *Project Finance*, nell'ottica di rafforzare ulteriormente il concetto di equilibrio economico finanziario in funzione dei debiti esistenti;
- h) il rischio di contenzioso sulle deliberazioni dell'AEEGSI per il MTT e il MTI e il relativo impatto sui tempi di implementazione del nuovo metodo.

1.2 L'adozione delle Convenzioni Tipo

Come già evidenziato, l'art. 151 del Codice dell'ambiente dispone che il rapporto tra l'Ente di Governo dell'Ambito e il soggetto gestore del servizio idrico integrato è regolato da una convenzione predisposta dall'Ente di Governo dell'Ambito sulla base delle Convenzioni Tipo (come sopra definite) adottate dall'AEEGSI nell'esercizio delle proprie competenze regolatorie.

Ai sensi dell'art. 151 del Codice dell'ambiente, in particolare, tali Convenzioni Tipo dovranno essere inserite clausole relative ai seguenti temi:

- a) il regime giuridico prescelto per la gestione del servizio;
- b) la durata dell'affidamento, non superiore a trenta anni;
- c) le opere da realizzare durante la gestione del servizio come individuate dal bando di gara;
- d) l'obbligo del raggiungimento e gli strumenti per assicurare il mantenimento dell'equilibrio economico-finanziario della gestione;
- e) il livello di efficienza e di affidabilità del servizio da assicurare all'utenza, anche con riferimento alla manutenzione degli impianti;

- f) i criteri e le modalità di applicazione delle tariffe determinate dall'Ente di Governo dell'Ambito e del loro aggiornamento annuale, anche con riferimento alle diverse categorie di utenze;
- g) l'obbligo di adottare la carta di servizio sulla base degli atti d'indirizzo vigenti;
- h) l'obbligo di provvedere alla realizzazione del programma degli interventi;
- i) le modalità di controllo del corretto esercizio del servizio e l'obbligo di predisporre un sistema tecnico adeguato a tal fine, come previsto dall'art. 165 del Codice dell'ambiente;
- j) il dovere di prestare ogni collaborazione per l'organizzazione e l'attivazione dei sistemi di controllo integrativi che l'Ente di Governo dell'Ambito ha facoltà di disporre durante tutto il periodo di affidamento;
- k) l'obbligo di dare tempestiva comunicazione all'Ente di Governo dell'Ambito del verificarsi di eventi che comportino o che facciano prevedere irregolarità nell'erogazione del servizio, nonché l'obbligo di assumere ogni iniziativa per l'eliminazione delle irregolarità, in conformità con le prescrizioni dall'Ente medesimo;
- l) l'obbligo di restituzione, alla scadenza dell'affidamento, delle opere, degli impianti e delle canalizzazioni del servizio idrico integrato in condizioni di efficienza ed in buono stato di conservazione, nonché la disciplina delle conseguenze derivanti dalla eventuale cessazione anticipata dell'affidamento, anche tenendo conto delle previsioni di cui agli artt. 143 e 158 del D. Lgs. n. 163/2006 (recante il "*Codice dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture*"), ed i criteri e le modalità per la valutazione del valore residuo degli investimenti realizzati dal gestore uscente;
- m) l'obbligo di prestare idonee garanzie finanziarie e assicurative;
- n) le penali, le sanzioni in caso di inadempimento e le condizioni di risoluzione secondo i principi del codice civile;

o) le modalità di rendicontazione delle attività del gestore.

Conformemente a quanto previsto dall'art. 151 del Codice dell'ambiente¹⁰⁸, l'AEEGSI ha avviato, con deliberazione n. 412/2013/R/IDR del 26 settembre 2013, un procedimento volto alla predisposizione di una o più Convenzioni Tipo che disciplinino in sede di prima applicazione:

- (i) i rapporti tra ente affidante, soggetto gestore ed utenza finale, anche in funzione della forma di gestione prescelta;
- (ii) le modalità tecnico-economiche di svolgimento del servizio stesso;
- (iii) i criteri per la determinazione del valore residuo degli investimenti realizzati dal gestore uscente alla scadenza dell'affidamento.

Con deliberazione n. 465/2014/R/IDR del 25 settembre 2014, l'AEEGSI ha integrato il procedimento avviato con la deliberazione n. 412/2013/R/IDR per la predisposizione delle Convenzioni Tipo, prorogando il termine per la conclusione del procedimento al 30 giugno 2015.

Alla data del presente elaborato, l'Autorità non ha ancora terminato il procedimento volto alla predisposizione delle Convenzioni Tipo. Può ragionevolmente ritenersi, tuttavia, che le stesse, una volta ufficialmente adottate, costituiranno uno strumento di grande rilevanza nelle mani degli Enti di Governo dell'Ambito al fine di disciplinare *ex ante* – prima dell'affidamento della gestione del servizio – la ripartizione di responsabilità e rischi tra ente affidante e soggetto gestore, anche al fine di rendere chiaro, trasparente e certo il quadro di regole di riferimento, promuovendo il necessario miglioramento delle performance gestionali e la bancabilità degli investimenti nel settore

¹⁰⁸ Come già chiarito nel Capitolo I del presente elaborato, l'art. 151 del Codice dell'ambiente disciplina i rapporti tra Ente di Governo dell'Ambito e soggetti gestori del servizio idrico integrato. Il rapporto tra l'Ente di Governo dell'Ambito e il soggetto gestore del servizio idrico integrato è regolato da una convenzione predisposta dall'Ente di Governo dell'Ambito sulla base di convenzioni tipo la cui predisposizione è demandata dalla legge all'Autorità per l'energia elettrica e il gas.

Giova rilevare infine che, secondo quanto espressamente previsto dall'art. 151, comma 2, del Codice dell'ambiente, le convenzioni esistenti dovranno essere integrate in conformità al contenuto minimo delle Convenzioni Tipo.

A tal proposito, la stessa AEEGSI ha recentemente chiarito – con il quale sono stati illustrati i primi orientamenti dell'AEEGSI in ordine alla predisposizione delle Convenzioni Tipo – le previsioni delle Convenzioni Tipo avranno natura imperativa rispetto alle convenzioni in essere, le quali dovranno essere adeguate a pena di inefficacia¹⁰⁹.

L'Autorità provvederà altresì a verificare che il contenuto contrattuale minimo in esse previsto sia rispettato dall'AEEGSI nell'ambito dei procedimenti di verifica e approvazione degli schemi regolatori.

1.3 Il calcolo del VIR (Valore Industriale Residuo)

Come segnalato nel paragrafo che precede, le Convenzioni Tipo adottate dall'Autorità e quelle predisposte dagli Enti di Governo dell'Ambito sulla loro base dovranno indicare, *inter alia*, i criteri per la determinazione del valore residuo degli investimenti realizzati dal gestore uscente alla scadenza dell'affidamento (di seguito anche “VIR”)¹¹⁰.

¹⁰⁹ Cfr. AEEGSI, documento di consultazione n. 171/2014/R/IDR. La giurisprudenza amministrativa si è recentemente espressa sul potere dell'AEEGSI di dettare prescrizioni idonee a incidere a pena di inefficacia - e sono dotate, quindi, di forza cogente - sulle clausole e sugli atti che regolano il rapporto fra i gestori del servizio idrico integrato e gli Enti di Governo dell'Ambito. In particolare, il giudice amministrativo ha affermato che “*Il potere dell'Autorità per l'energia elettrica, il gas ed il sistema idrico di incidere sulle convenzioni in essere trova fondamento nell'art. 10, c. 14, lett. f) del d.l. n. 70/2011 e nell'art. 3 del DPCM 20.7.2012, disposizioni ai sensi delle quali l'autorità “verifica la corretta redazione del piano d'ambito, esprimendo osservazioni, rilievi e impartendo, a pena d'inefficacia, prescrizioni sugli elementi tecnici ed economici e sulla necessità di modificare le clausole contrattuali e gli atti che regolano il rapporto tra le Autorità d'ambito territoriale ottimale e i gestori del servizio idrico integrato”. L'autorità dispone dunque del potere di dettare prescrizioni che vanno a incidere “a pena di inefficacia” – e sono dotate, quindi, di forza cogente - sulle clausole e sugli atti che regolano il rapporto fra i gestori del SII e gli Enti d'Ambito*” (cfr. TAR Lombardia, Milano, II, 16 aprile 2014, n. 982).

¹¹⁰ La stima del VIR e, dunque, del rimborso dovuto al gestore uscente alla scadenza delle concessioni ha sempre presentato profili di criticità, in ragione dei notevoli margini di soggettività della relativa

A tal proposito, deve premettersi, in primo luogo, che non vi sono norme nel Codice dell'ambiente che individuino i criteri per il calcolo del VIR nel settore idrico e, dunque, l'indennità spettante al gestore uscente in caso di subentro.

L'unico riferimento al VIR presente nel Codice dell'ambiente è contenuto nell'art. 151, come recentemente modificato dal D.L. n. 133/2014.

L'art. 151 del Codice dell'ambiente, dunque, demanda espressamente all'AEEGSI il compito di dettare i criteri di calcolo del VIR al fine di determinare l'indennità spettante al gestore uscente in caso di subentro.

L'Autorità, con la deliberazione n. 110/2013/R/IDR del 21 marzo 2013, ha avviato un procedimento per la definizione dei criteri e delle modalità per il riconoscimento del valore residuo degli investimenti realizzati dal gestore uscente, avendo particolare riguardo alla finanziabilità delle opere idriche, al contenimento dei corrispettivi per gli utenti finali, all'equilibrio economico-finanziario delle gestioni, e valutando l'opportunità di individuare eventuali componenti tariffarie da destinare alla copertura dei costi connessi al riconoscimento del valore residuo delle immobilizzazioni trasferite in occasione del subentro negli affidamenti o a garanzia delle medesime operazioni di subentro.

Successivamente, l'AEEGSI con l'art. 33 dell'Allegato A alla deliberazione n. n. 643/2013/R/IDR di approvazione del MTI per gli anni 2014 e 2015 ha dettato alcuni criteri per la determinazione del valore residuo del gestore del

determinazione derivanti dall'assenza di criteri normativi univoci, con conseguenti incertezze ed elevato rischio di contenzioso.

Al fine di mitigare tali rischi, i contratti di concessione aventi ad oggetto servizi pubblici per i quali il legislatore non abbia provveduto a dettare specifiche disposizioni di settore, fanno spesso riferimento:

- all'art. 24, comma 4, del R.D. n. 2578/1925, recante "*Approvazione del testo unico della legge sull'assunzione diretta dei pubblici servizi da parte dei comuni e delle province*", il quale detta i criteri per il calcolo dell'indennità dovuta dai Comuni ai concessionari in caso di riscatto del servizio;
- al D.P.R. n. 902/1986, che disciplina nel dettaglio le modalità applicative dei criteri individuati dall'art. 24 del R.D. n. 2578/1925.

servizio idrico integrato in caso di subentro, prevedendone il coordinamento con la delibera che dovrebbe essere adottata entro giugno 2015 avente ad oggetto la predisposizione di una o più convenzioni tipo.

In particolare, secondo quanto previsto dall'art. 33 dell'Allegato A citato, il valore residuo del gestore del servizio idrico integrato in caso di subentro è valorizzato:

- a) a partire da un valore minimo, pari al valore residuo dei cespiti del gestore, calcolato secondo una formula predisposta dall'AEEGSI, le cui grandezze sono definite dall'Allegato A alla deliberazione n. 643/2013/R/IDR di approvazione del MTI e sono riferite esclusivamente agli investimenti realizzati dal gestore uscente;
- b) fino a un valore massimo che include, oltre alla precedente lettera a), anche la valorizzazione di eventuali partite pregresse già quantificate e approvate dai soggetti competenti, nonché il saggio a copertura degli oneri di garanzia eventualmente richiesto dai finanziatori.

Il medesimo art. 33 dispone, inoltre, che le clausole relative al calcolo del VIR da inserire nelle convenzioni di gestione saranno disciplinate nell'ambito del procedimento per la predisposizione di una o più Convenzioni Tipo per la regolazione dei rapporti tra enti affidanti e gestori.

Il calcolo del VIR – e, dunque, dell'indennità spettante al Gestore Uscente in caso di subentro – è oggi disciplinato dall'art. 33 citato, ferma restando la necessità di attendere, a completamento di tale disciplina, la predisposizione da parte dell'AEEGSI di una o più Convenzioni Tipo, le cui previsioni potrebbero integrare i criteri di cui all'art. 33.

1.4 *La determinazione di standard qualitativi e il monitoraggio dei livelli di prestazione*

Un altro importante intervento dell’Autorità ha riguardato la fissazione degli standard qualitativi e l’attività di monitoraggio dei livelli prestazionali a tutela degli utenti del servizio.

La corretta gestione dei servizi idrici – erogati, tra l’altro, in regime di monopolio naturale, con le conseguenti possibili distorsioni dovute alla presenza di asimmetrie informative – presuppone la necessità di tutelare gli interessi dell’utenza e di garantire adeguati livelli di performance. Un aspetto rilevante del rapporto tra gestore e utente è costituito, pertanto, dalla qualità delle prestazioni, valutata anche in termini di tempi e modalità di erogazione, semplicità di svolgimento delle procedure, accesso alle informazioni.

In passato, l’individuazione dei livelli qualitativi minimi dei servizi idrici era di fatto demandata ai gestori. Come si è visto nei capitoli precedenti, infatti, solo sporadicamente il legislatore ha attribuito tale funzione agli organismi di volta in volta preposti alla regolazione. Si è sempre trattato, peraltro, di attribuzioni meramente formali, posto che, in concreto, dette funzioni non sono mai state pienamente esercitate, in ragione dei limiti strutturali sopra esaminati dei soggetti regolatori che si sono susseguiti nel tempo.

In tale contesto, con deliberazione n. 142/2014/R/IDR del 27 marzo 2014, l’Autorità ha avviato un procedimento per *“l’adozione di provvedimenti per la regolazione della qualità del servizio idrico integrato ovvero di ciascuno dei singoli servizi che lo compongono”*. Nell’ambito del procedimento iniziato con tale deliberazione, l’Autorità, con il documento di consultazione n. 665/2014/R/IDR del 23 dicembre 2014, partendo da una ricognizione delle criticità riscontrate – essenzialmente riconducibili al fatto che i gestori hanno inevitabilmente fissato livelli prestazionali e standard contrattuali fortemente differenziati sul territorio nazionale – ha illustrato i primi orientamenti in

merito alla “regolazione contrattuale” dei servizi idrici al fine di garantire, a tutela dell’utente, livelli minimi di servizio omogenei sul territorio nazionale.

In tale documento, l’Autorità ha individuato, in primo luogo, le criticità esistenti con riferimento alla gestione del rapporto tra utenti e gestori, alla tutela del consumatore e alla qualità del servizio, quali, in particolare:

- la disomogenea attuazione delle specifiche previsioni di legge concernenti i contenuti obbligatori delle Carte dei servizi, soprattutto con riguardo alle forme di tutela dell’utente;
- la presenza di casi di mancata adozione delle Carte dei servizi da parte dei gestori, ovvero di documenti recanti informazioni carenti e non conformi alle prescrizioni normative vigenti;
- la scarsa conoscenza e consapevolezza da parte dell’utenza, delle condizioni contrattuali e degli standard di qualità presenti nei Regolamenti di fornitura e nelle Carte dei servizi;
- la presenza di standard qualitativi molto differenti sul territorio in quanto definiti autonomamente dai gestori nelle Carte dei servizi;
- la scarsa diffusione di previsioni di indennizzi all’utente e la mancata applicazione di sanzioni nel caso di prestazioni inadeguate dell’esercente;
- il ricorso a modifiche unilaterali del contratto senza adeguata comunicazione all’utente;
- la rilevanza del fenomeno della morosità;
- la limitata accessibilità agli sportelli telefonici e, sovente, anche agli sportelli fisici distribuiti sul territorio.

L’AEEGSI ha poi descritto sia gli obiettivi sottesi al proprio intervento sia gli strumenti regolatori a propria disposizione, ha previsto standard qualitativi specifici e generali e illustrato meccanismi di indennizzo automatico, nonché premi e penalità utilizzabili dagli Enti di Governo dell’Ambito.

In particolare, nell'ottica di disciplinare la "qualità contrattuale" mediante l'introduzione di regole univoche, valide per l'intero territorio nazionale e, dunque, superando le difformità tra gli standard qualitativi – e i relativi indennizzi – previsti nelle Carte dei servizi adottate dai diversi gestori, ha sottoposto a consultazione i primi orientamenti per la regolazione delle condizioni contrattuali relative ai seguenti aspetti:

- a) modalità di fatturazione e rettifica della fatturazione, ipotizzando l'emissione di almeno tre bollette all'anno e un tempo massimo di 60 giorni per la rettifica di fatturazione e proponendo altresì l'introduzione di indennizzi automatici in caso di violazione degli standard specifici;
- b) rateizzazione dei pagamenti, proponendo l'introduzione della rateizzazione obbligatoria per importi particolarmente elevati;
- c) gestione degli sportelli e previsione del sito *web*, proponendo standard minimi per l'apertura degli sportelli e l'obbligatorietà del sito *web* per tutti i gestori;
- d) gestione dei servizi telefonici, ipotizzando obblighi minimi di servizio;
- e) richieste di informazioni, proponendo tempi minimi di risposta e indennizzi automatici nel caso di mancato rispetto degli standard;
- f) gestione dei reclami, proponendo un termine di 30 giorni per la risposta scritta e l'indennizzo automatico dell'utente nel caso in cui lo standard specifico non venga rispettato.

Il procedimento di consultazione è concluso. Il relativo provvedimento dovrebbe essere adottato, secondo le previsioni dell'Autorità, entro il primo semestre del 2015. Contestualmente sarà posta in consultazione e poi definita la disciplina relativa agli obblighi di comunicazione, registrazione e conservazione di dati.

1.5 *La tutela degli utenti e le procedure stragiudiziali di risoluzione delle controversie*

Oltre alla fissazione di standard qualitativi minimi e al monitoraggio dei livelli prestazionali, costituiscono altresì strumenti di tutela degli interessi dei consumatori le procedure stragiudiziali di risoluzione delle controversie, ossia le c.d. *Alternative Dispute Resolution* (di seguito anche “**ADR**”).

Le ADR trovano la propria disciplina, a livello europeo, nella direttiva 2013/11/UE sulla risoluzione alternativa delle controversie per i consumatori, la quale prevede che:

- tutti gli Stati membri devono garantire ai consumatori di poter accedere ad organismi ADR di qualità per trattare in modo efficace, equo, indipendente e trasparente le eventuali controversie per la fornitura di servizi e beni con il proprio venditore;
- i venditori devono informare i consumatori sui propri siti web e nelle clausole relative a termini e condizioni generali di contratto sulla possibilità di ricorrere all’ADR nell’eventualità in cui la controversia non si risolva direttamente.

A livello nazionale, come noto, è la Carta dei servizi il documento in cui sono specificati i livelli di qualità qualitativi e quantitativi attesi per i servizi erogati e le loro modalità di fruizione, incluse le regole di relazione tra utenti e gestore. L’art. 30, comma 1, della legge 18 giugno 2009, n. 69 dispone che le Carte dei servizi dei soggetti pubblici e privati erogatori di servizi pubblici o di pubblica utilità devono prevedere forme di risoluzione non giurisdizionale delle controversie. Ai sensi dell’art. 8 del D.L. n. 1/2012, inoltre: (i) le Carte di servizio, nel definire gli obblighi cui sono tenuti, fra gli altri, i gestori dei servizi pubblici, anche locali, indicano in modo specifico i diritti, anche di natura risarcitoria, che gli utenti possono esigere nei confronti dei gestori medesimi; (ii) le Autorità indipendenti di regolazione e ogni altro ente pubblico, anche territoriale, dotato di competenze di regolazione sui servizi

pubblici, anche locali, definiscono gli specifici diritti di cui alle carte di servizio.

In attuazione delle disposizioni sopra citate e nell'esercizio delle competenze regolatorie alla stessa attribuite con legge, l'AEEGSI, con il documento di consultazione n. 204/2012/R/IDR, presentando i primi orientamenti in tema di regolazione tariffaria del servizio idrico, ha affrontato altresì alcuni temi attinenti alla tutela del consumatore e alla qualità del servizio. A tale consultazione ha preso parte un numero elevato di soggetti portatori di interessi diversi, i cui contributi hanno evidenziato alcune problematiche diffuse nel rapporto utente-gestore del servizio.

In particolare, gli operatori del settore hanno lamentato: (i) la parziale o disforme attuazione delle specifiche previsioni di legge concernenti i contenuti obbligatori delle Carte dei servizi, con particolare riferimento alle forme di tutela dell'utente, ivi incluse le modalità di accesso a procedure di risoluzione stragiudiziale delle controversie; (ii) l'applicazione, per la disciplina dei rapporti tra i gestori del servizio e gli utenti, di condizioni generali di contratto predisposte dai gestori e di regolamenti di utenza, che di norma costituiscono parte integrante delle convenzioni stipulate tra l'ente concedente il servizio e il gestore, aventi spesso un contenuto inidoneo a garantire adeguatamente i diritti degli utenti; (iii) una non omogenea diffusione e accessibilità di strumenti di risoluzione stragiudiziale delle controversie

La tutela degli utenti di un servizio di pubblica utilità, del resto, è garantita non solo dalla obbligatorietà della previsione di indicazione nella Carta dei servizi di modalità di accesso a procedure di risoluzione stragiudiziale delle controversie, ma anche dalla effettività della loro diffusione e fruibilità.

Successivamente, l'Autorità, con deliberazione n. 73/2014/E/IDR del 27 febbraio 2014, ha avviato un'indagine conoscitiva specificamente finalizzata a verificare lo stato di attuazione della previsione da parte dei gestori del servizio idrico integrato di procedure stragiudiziali di risoluzione delle

controversie (*Alternative Dispute Resolution* e ADR) a vantaggio degli utenti, nonché la loro attuale diffusione ed effettiva disponibilità e conoscibilità.

Con deliberazione n. 97/2015/R/IDR del 12 marzo 2015, l'Autorità ha approvato l'atto conclusivo dell'indagine conoscitiva avviata con deliberazione n. 73/2014/E/IDR, ossia il documento “*Relazione conclusiva dell'indagine conoscitiva sullo stato delle procedure di risoluzione stragiudiziale delle controversie tra utenti e gestori del servizio idrico integrato*”. Con la citata deliberazione, l'Autorità ha manifestato l'opportunità di approfondire la fattibilità di misure volte a garantire la disponibilità di almeno una procedura ADR per gli utenti del servizio idrico integrato, anche mediante la valorizzazione di esperienze già operative e rispondenti ai requisiti europei in materia di ADR, in esito all'*iter* di recepimento della direttiva 2013/11/UE relativa all'ADR per i consumatori, tenuto conto sia del quadro regolatorio in fase di sviluppo per il servizio idrico integrato sia del complessivo processo di razionalizzazione del sistema di tutele per i clienti finali dei settori regolati.

1.6 Meccanismi di perequazione economica e finanziaria

Tra i provvedimenti regolatori adottati dall'AEEGSI a tutela degli utenti deve menzionarsi, infine, la deliberazione n. 122/2015/R/IDR del 19 marzo 2015, con la quale l'Autorità ha avviato un procedimento per l'introduzione di sistemi di perequazione economica e finanziaria nel settore dei servizi idrici.

In particolare, l'AEEGSI ha evidenziato la necessità di:

1. avviare un procedimento volto ad introdurre misure di perequazione solidaristica tra i diversi ambiti territoriali ottimali presenti nelle varie Regioni, nonché le condizioni per la relativa applicazione – con particolare riferimento all'individuazione di specifici e cogenti impegni ad adottare, in tempi definiti e a pena di sospensione, esclusione e

immediato recupero di quanto erogato, misure di superamento delle criticità sottese alle richieste di accesso agli strumenti perequativi – al fine ultimo di:

- tutelare gli utenti, con particolare attenzione alle fasce più deboli;
- perseguire una progressiva convergenza fra le diverse aree del Paese, caratterizzate da situazioni gestionali e livelli di servizio estremamente differenti, in un quadro di forte attenzione per la sostenibilità sociale delle tariffe pagate dagli utenti finali;

2. introdurre, nel breve periodo, criteri e condizioni generali per l'implementazione, su scala nazionale, di un sistema di perequazione finanziaria a valere sulle tariffe del servizio idrico integrato – subordinato all'individuazione di specifici e cogenti impegni ad adottare, in tempi definiti e a pena di esclusione e immediato recupero di quanto erogato, misure di superamento delle criticità finanziarie sottese alle richieste di accesso a detto strumento – allo scopo di:

- consentire la realizzazione degli investimenti ritenuti prioritari dai soggetti competenti;
- far fronte alle urgenti criticità finanziarie e di garanzia dell'equilibrio economico-finanziario di gestioni in forte difficoltà, specialmente se esposte al rischio di *default*.

Il procedimento di consultazione, non ancora concluso, terminerà entro il termine del 31 dicembre 2015, fatti salvi i casi caratterizzati da urgenti criticità che richiedono l'introduzione tempestiva di misure di perequazione finanziaria.

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

L'attribuzione all'Autorità per l'energia elettrica e il gas delle funzioni di regolazione dei servizi idrici ha avuto un impatto rivoluzionario sul sistema idrico. Tale attribuzione ha determinato, infatti, il superamento del *deficit* regolatorio che caratterizzava il settore dei servizi idrici, rimasto per molto tempo privo di un efficace sistema di regolazione e di un'autorità nazionale di regolazione indipendente operante in una logica di cooperazione tra i vari livelli istituzionali di governo, idonea ad affiancare il processo di riorganizzazione avviato con la Legge Galli, creando i giusti incentivi all'efficienza delle gestioni e al raggiungimento di adeguati standard qualitativi per gli utenti.

Come è emerso dall'analisi che precede, l'intervento nel sistema dei servizi idrici di poteri pubblici inquadrabili all'interno dell'amministrazione ministeriale e privi delle necessarie competenze tecniche settoriali si è rivelato inidoneo a rispondere all'esigenza sempre più avvertita – sia a livello europeo sia a livello nazionale – di dotare di una regolazione compiuta un settore tanto inefficiente quanto quello idrico e, come tale, bisognoso dell'intervento di un organo neutrale e tecnicamente competente.

La necessità di un adeguato sistema di regolazione, infatti, è nata proprio dalla presa d'atto di un servizio idrico tutt'altro che efficiente e da un assetto regolatorio frammentario e assolutamente inadeguato ai propri scopi.

I numerosi interventi normativi che si sono susseguiti nel tempo e l'evidente carenza di organicità nella redazione complessiva delle riforme hanno determinato una forte sfiducia degli investitori privati nei confronti del settore, in ragione dell'impossibilità di assicurare al mercato un'adeguata remunerazione all'imprenditorialità privata.

Tale situazione è stata ulteriormente aggravata dalla crisi della finanza pubblica che ha investito l'Italia negli ultimi anni. Il settore idrico infatti,

anche a causa dell'assenza di regole certe, è stato uno dei più colpiti dalla diminuzione degli investimenti.

Inoltre, le continue modifiche legislative susseguitesì negli ultimi anni – indotte sia da provvedimenti legislativi sia da consultazioni referendarie – hanno contribuito a delineare una regolamentazione frammentata contrassegnata da molteplici incertezze, che ha creato rilevanti problemi interpretativi e applicativi per gli operatori del settore e disincentivato gli investimenti. Nessun investimento, del resto, può essere programmato senza un chiaro quadro regolatorio che sia in grado di garantire un'equa remunerazione sottesa a quei determinati investimenti.

A quanto precede si aggiunga la totale assenza di interventi statali volti a garantire il mantenimento e soprattutto lo sviluppo delle infrastrutture nel settore idrico. Né d'altra parte si può affidare in via esclusiva lo sviluppo di un mercato come quello dei servizi idrici ai soli investimenti pubblici, i quali, peraltro, comportano intrinsecamente il rischio di un'ingerenza dei poteri politici, atteso che le risorse disponibili nel bilancio dello Stato e delle autonomie locali risulterebbero comunque insufficienti in relazione ai bisogni del settore e, soprattutto, sarebbero destinate a sprechi e rendite senza risolvere le situazioni di criticità presenti a livello strutturale.

Ebbene, in tale contesto di incertezza normativa, regolatoria e di inefficienza gestionale, gli organi in passato preposti alla regolazione del settore si sono rivelati incapaci di gestire e risolvere le numerose problematiche connesse alla regolazione dei servizi idrici. Tale incapacità nasceva dalla debolezza dei soggetti regolatori, la quale, a propria volta, derivava da un duplice ordine di ragioni. In particolare, il Comitato era di fatto un ufficio ministeriale, privo di adeguati strumenti e risorse, del tutto privo di qualsiasi autonomia e, soprattutto, di adeguate competenze tecniche (l'Osservatorio dei servizi idrici e la Segreteria Tecnica che, secondo la Legge Galli, avrebbero dovuto

affiancarlo non hanno mai concretamente operato); il Comitato, inoltre, scontava l'assenza di una chiara definizione a livello legislativo dei propri concreti poteri di intervento, posto che il legislatore si è limitato a elencare le sue funzioni generali.

La Commissione, come chiarito in precedenza, era un organo privo anch'esso di adeguate garanzie di indipendenza, al quale sono state affidate funzioni più ampie; tale ampliamento delle competenze, tuttavia, non è stato accompagnato da alcun incremento del personale dell'organo né dal miglioramento delle relative competenze tecniche.

L'Agenzia, infine, alla quale il legislatore ha attribuito un ampio ventaglio di competenze, per molti aspetti analoghe a quelle tipiche delle autorità di regolazione indipendenti, non è riuscita, in ragione della propria natura "ibrida" a metà tra un'agenzia governativa e un'autorità amministrativa indipendente, a trovare il proprio spazio nel panorama dei regolatori ed è rimasta di fatto lettera morta.

Per molti anni, dunque, i poteri regolatori attribuiti dalla legge ad appositi organi statali si sono rivelati del tutto insufficienti ai propri fini e, in ogni caso, sono stati esercitati in modo solo sporadico e parziale.

In tale contesto, è evidente come l'affidamento delle funzioni di regolazione dei servizi idrici a un regolatore forte come l'Autorità per l'energia elettrica e il gas, dotato di una struttura e di un insieme di poteri adeguati – dalla definizione dei costi ammissibili e dei criteri per la determinazione delle tariffe a copertura di questi costi, alle competenze in tema di qualità del servizio e di predisposizione delle convenzioni tipo – abbia costituito il primo vero passo verso un assetto regolatorio efficiente e non più deficitario.

A livello organizzativo, cambiamento fondamentale rispetto al passato è innanzitutto la definizione di un'appropriata procedura di nomina, in grado di assicurare l'indipendenza dell'istituzione, che segue il modello di cui alla

legge n. 481/1995. Come sopra visto, i membri dell'Autorità sono nominati con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro competente e previo parere favorevole, espresso a maggioranza dei due terzi, delle competenti Commissioni parlamentari. Scompare, dunque, l'inquadramento del regolatore tra gli uffici dell'amministrazione ministeriale, come accadeva per il Comitato.

Vengono introdotti termini del mandato (sette anni non rinnovabili) in grado di eliminare o comunque ridurre il rischio che maggioranza e opposizione tentino di mantenere, con la promessa di un rinnovo a breve (o la minaccia di un mancato rinnovo), l'allineamento dei nominati alle preferenze dei nominanti (ed eventualmente per modificare, anche con un solo avvicendamento, gli equilibri interni in caso di mutamento delle legislature e dei rapporti politici).

Quanto ai requisiti soggettivi, i commissari dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas sono scelti tra persone di elevata qualificazione giuridico-amministrativa o tecnico-scientifica.

L'indipendenza è assicurata altresì tramite un rigido regime di incompatibilità durante e dopo la cessazione della carica.

Tali novità, attinenti agli aspetti organizzativi e strutturali, si inseriscono in un quadro di competenze molto ampio. L'Autorità, forte delle conoscenze e dell'esperienza consolidate negli anni con riferimento ai settori dell'energia elettrica e il gas, svolge numerose funzioni di regolazione, vigilanza e controllo, che esercita con autonomia di giudizio e di valutazione.

La principale competenza regolatoria attribuita all'Agenzia è indubbiamente quella tariffaria. Non sono di poco rilievo, tuttavia, le funzioni di definizione dei livelli minimi di qualità del servizio, le quali, unitamente ad adeguati poteri di controllo e di sanzione, sono in grado di incentivare gli operatori del

settore a operare conformemente ai propri provvedimenti. Assumono particolare rilevanza, inoltre, i poteri dell'Autorità relativi alla predisposizione delle c.d. Convenzioni Tipo e, dunque, di incidere direttamente e in via autoritativa sul contenuto minimo delle convenzioni di concessione che regolano i rapporti tra amministrazioni concedenti e gestori.

Sono infine previsti nuovi compiti di sostegno alla corretta programmazione e regolazione a livello locale nonché funzioni consultive e di segnalazione.

L'incidenza sul mercato dei servizi idrici di un simile cambiamento può avvertirsi con forza già oggi, a soli due anni dall'adozione delle prime misure regolatorie, in particolare quelle in materia tariffaria.

Senza riproporre l'analisi sopra svolta dei principali provvedimenti adottati dall'AEEGSI in materia di servizi idrici, ci si limita in questa sede a evidenziare i vantaggi connessi alla c.d. regolazione "indipendente".

Un primo vantaggio attiene alla garanzia che l'indipendenza offre rispetto alla remunerazione degli investimenti e allo sviluppo della concorrenza, i quali richiedono un quadro regolatorio certo.

In secondo luogo, la regolazione indipendente – e, in particolare, le funzioni di vigilanza e controllo nonché ai poteri sanzionatori di un'autorità indipendente – consente di garantire agli utenti e ai consumatori più elevati livelli di tutela, assicurando che le maggiori efficienze gestionali dei servizi idrici, in termini economici, non siano pagate dagli utenti mediante indiscriminati e considerevoli aumenti tariffari ovvero tramite l'abbassamento degli standard qualitativi dei servizi.

La preventiva definizione di standard minimi a livello centrale, peraltro, presenta il vantaggio di rafforzare il potere contrattuale delle amministrazioni nei confronti dei gestori, offrendo alle stesse l'opportunità di fissare nelle

convenzioni aventi ad oggetto l'affidamento del servizio livelli più elevati di soddisfazione dei consumatori.

Un terzo rilevante beneficio connesso alla regolazione indipendente attiene al maggiore livello di consapevolezza delle scelte politiche di indirizzo, a livello centrale e locale.

Un ulteriore importante vantaggio riguarda la cultura della regolazione indipendente. Come sopra chiarito, le autorità amministrative indipendenti presentano caratteri propri riconducibili a una serie di parametri comuni, in termini di autonomia di giudizio, neutralità rispetto agli interessi da tutelare, regole procedurali, principi di trasparenza, che si sviluppano e si consolidano nel tempo. Ebbene, l'affidamento all'Autorità per l'energia elettrica e il gas della funzione di regolazione dei servizi idrici consente, verosimilmente, al sistema idrico di trarre beneficio da meccanismi di intervento già sperimentati e consolidati per i settori dell'energia elettrica e del gas.

Un altro aspetto positivo riguarda l'efficienza amministrativa e il risparmio sotto il profilo della spesa pubblica, in un periodo, come quello attuale, in cui il debito pubblico ha raggiunto soglie particolarmente elevate. L'individuazione dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas quale soggetto regolatore dei servizi idrici consente, infatti, di non sostenere i costi inevitabilmente connessi all'istituzione di un nuovo organismo, al reperimento di una nuova sede, alla costituzione di uffici specifici preposti non solo alla regolazione del settore ma anche alla gestione delle funzioni strumentali (amministrazione, contabilità, personale, servizio giuridico, ecc.). Nel caso di specie, è stato sufficiente creare un'apposita direzione per la regolazione dei servizi idrici e incrementare l'organico dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas di un limitato numero di persone venti competenze specifiche nel settore idrico.

Non meno rilevante è l'aspetto che riguarda la contiguità e l'integrazione dei mercati. In primo luogo, deve rilevarsi che la medesima risorsa oggetto di regolazione, l'acqua, può essere utilizzata sia a fini di produzione dell'energia elettrica sia a fini di erogazione dei servizi idrici. Inoltre, numerosi operatori locali sono attivi sia nel campo della produzione e distribuzione di energia elettrica sia nel campo della prestazione di servizi idrici (si pensi a Iren S.p.A. e Hera S.p.A.). Gli operatori, dunque, non possono che beneficiare del fatto di poter far riferimento a un unico interlocutore istituzionale, portatore di una coerente strategia regolatoria, anche se naturalmente diversamente declinata in ragione delle peculiarità di ciascun servizio (come peraltro già oggi avveniva con riferimento all'energia elettrica e il gas, che, nonostante talune indubbie somiglianze, presentano caratteri distintivi).

Conclusivamente, è di chiara evidenza che la regolazione "indipendente" ha costituito un'efficace soluzione per i problemi di inefficienza che per anni hanno afflitto il settore idrico. Un primo importante passo nella giusta direzione dello sviluppo del settore è stato compiuto. Sebbene molti procedimenti finalizzati all'adozione di misure regolatorie siano ancora in corso di svolgimento, infatti, i benefici derivanti dall'attribuzione all'Autorità per l'energia elettrica e il gas sono già visibili in termini di maggiore efficienza dell'operato delle Amministrazioni coinvolte e dei gestori nonché di tutela degli utenti dei servizi idrici.

Si può ritenere, verosimilmente, che questa sia la volta buona e che si stia uscendo dal lungo guado inaugurato circa 20 anni fa.

BIBLIOGRAFIA

Monografie

AMMANNATI L., *Governance dell'economia e integrazione europea*, Milano, 2008

BENVENUTI M. – GENNARI E., *Il servizio idrico in Italia: stato di attuazione della legge Galli ed efficienza delle gestioni. Questioni di Economia e Finanza*, 2008

BILANCIA P., *Modelli innovativi di governance territoriale. Profili teorici ed applicativi*, Milano 2011

BONANNI A. – GASTALDI M. – ROCCA C., *Riorganizzazione e gestione del servizio idrico integrato*, Milano, 2003

BOSCOLO E., *Le politiche idriche nella stagione della scarsità. La risorsa comune tra demanialità custodiale, pianificazione e concessione*, Milano, 2012

BRIGANTI R., *Il diritto all'acqua*, Napoli, 2012

BUONFRATE A., *Codice dell'Ambiente e normativa collegata*, Milano, 2008

CARINGELLA F., *Compendio di diritto amministrativo*, Roma, 2014

CASSESE S., *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale*, vol. 1: *Le funzioni di ordine. Le funzioni del benessere*, II ed., Milano, Giuffrè, 2003a

CIANO C., *Carta dei servizi pubblici e buon andamento*, in CONTIERI A., IMMORDINO M. – FRANCARIO F. – ZITO A., *L'interesse pubblico tra Politica e amministrazione*, ES Napoli, 2012

- CLARICH M., *Autorità indipendenti. Bilancio e prospettive di un modello*, Il Mulino, 2005
- CLASER A. – FAZIOLI R. – VECCHIA P., *Progettare la sostenibilità*, 2014
- D'ALBERTI M., *Poteri pubblici, mercati e globalizzazione*, Bologna, 2008
- DEL GIUDICE R. – DELLA PORTA P., *I contratti pubblici di lavori, servizi e forniture nei settori speciali*, Rimini, 2013
- DONATI F., *Il nuovo diritto dell'energia tra regolazione e concorrenza*, Giappichelli, Torino, 2007
- DUGATO M., *I servizi pubblici locali*, in CASSESE S. (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale*, III, Milano, 2003
- GHIDINI G., *Concorrenza e mercato: Antitrust, regulation, consumer welfare, intellectual property*, Milano, 2012
- GINELLI N., *La riforma dei servizi idrici: uno sguardo alla normativa nazionale e regionale*, 2006
- HUNNERSTALL H., *The principle of full cost recovery in the EU-water framework directive – genesis and content*, in *Journal of Environmental Law*, Vol. 19, n. 1, 2007
- LUCARELLI A., *Il governo e la gestione dei servizi pubblici locali a seguito della sentenza n. 325 del 2010 della Corte Costituzionale* in F. FIMMANO' (a cura di), *Le società pubbliche: ordinamento, crisi e insolvenza*, Milano, 2011
- LUGARESI N., *Le acque pubbliche. Profili dominicali, di tutela e di gestione*, Giuffrè, Milano, 1995
- MASSARUTTO A., *Privati dell'acqua? Tra bene comune e mercato*, Bologna, 2011

- MAZZOLA M.R., *La regolazione dei servizi idrici*, Roma, 2013
- MAZZOLA M.R., *L'approvvigionamento idrico primario*, in DE VINCENTI C. – VIGNERI A. (a cura di), *Le virtù della concorrenza*, Bologna, 2006, 323 ss.
- MUSSELLI L., *Modelli innovativi di governance territoriale. Profili teorici e applicativi*, in BILANCIA P. (a cura di), Milano, 2011
- NAPOLITANO G., *Per un'autorità indipendente di regolazione dei servizi idrici*
- NAPOLITANO G., *Regole e mercato nei servizi pubblici*, Mulino, Bologna, 2005
- NAPOLITANO G. – ABRESCIA M., *Analisi economica del diritto pubblico*, Il Mulino, 2009
- PINO G. – GLINIANSKI S., *Decreto Liberalizzazioni e sciopero dei servizi pubblici essenziali*, Torino, 2013
- POLICE A., *Le acque tra beni pubblici e pubblici servizi*, in *I beni pubblici, Tutela, valorizzazione e gestione*, Milano 2008, pp. 225 ss.
- POLICE A., *Tutela della concorrenza e pubblici poteri. Profili di diritto amministrativo nella disciplina antitrust*, Giappichelli, 2007
- PREDIERI A., *L'erompere delle autorità amministrative indipendenti*, Firenze, 1997, p. 40
- RENNA M., *La regolazione amministrativa dei beni a destinazione pubblica*, Giuffrè, Milano, 2004
- RODOTÀ S., *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata e i beni comuni*, Il Mulino, 2013

ROMANO R., *I servizi idrici italiani. Quale relazione tra performance e modelli di governance*, Milano, 2013

RUBINO P., *I servizi idrici: una riforma incompiuta*, in BIANCARDI A. (a cura di), *L'eccezione e la regola. Tariffe, contratti e infrastrutture*, Bologna, 2009

SANTI ROMANO, *Diritto amministrativo*, Milano, 1912, III, 520 ss.

SANTISE M., *Coordinate ermeneutiche di diritto amministrativo*, Torino, 2014

TITOMANLIO R., *Autonomia ed indipendenza delle Authorities: profili organizzativi*, Giuffrè, Milano, 2000, pp. 319 ss.

TREU M.C., *Città, salute, sicurezza. Strumenti di governo e casi studio per la gestione del rischio*, Rimini, 2000

TRIMARCHI BANFI F., *Lezioni di diritto pubblico dell'economia*, Giappichelli, Torino, 2012

VILLATA R., *Servizi pubblici. Discussioni e problemi*, Milano, 2008

Riviste giuridiche

ALTIERI A.M., *Il servizio idrico integrato e il regime giuridico delle reti*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2012

ANWANDTER L.- RUBINO P., *Rischi, incertezze e conflitti d'interesse nel settore idrico italiano: analisi e proposte di riforma*, in *Materiali UVAL*, 2006

ARNAUDO L., *Riforma, regolazione, retorica: il caso dei servizi idrici in Italia*, in *L'Industria*, 2012

ATELLI M., *La qualità del servizio idrico integrato e la sua misurabilità: il ruolo della Co.n.vi.ri*, in *L'acqua*, 2011, 2, 9 ss

BALDINI D., *Il finanziamento degli investimenti nel settore idrico. Nuovi strumenti e tecniche* in CRS-Proacqua Paper n. 01/37, febbraio 2001

BARTONCINI A.C., *Il servizio idrico integrato e le procedure di determinazione delle tariffe dopo il recente risultato del referendum*, in *Gazzetta Amministrativa*, n. 1/2012

BERCELLI J., *Servizi idrici*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da CASSESE S., Milano, 2006, VI, 5513 ss.

CAIANIELLO V., *Le autorità indipendenti tra potere politico e società civile*, in *Foro amm.* 1997, II, p. 368

BOSSOLA A. – BRUNETTI F., *Le prospettive di investimento nel settore idrico mediante finanza di progetto*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, n. 1/2010

CAIA G., *Finalità e problemi dell'affidamento del servizio idrico integrato ad aziende speciali*, in *Foro amministrativo TAR*, 2011

CANITANO G. – MONTAGNANI E. – PERUZZI P., *L'assetto dei gestori e la concorrenza nel servizio idrico integrato*, in *Anea (Associazione Nazionale Autorità ed Enti di Ambito, National Association of Local Water Authorities)*, Working Paper n. 2, 2008

CAPORALE F., *La soppressione delle autorità d'ambito e la consulta: le prospettive nella regolazione locale dei servizi idrici*, in *Munus. Rivista giuridica dei servizi pubblici*, 2013

CAPORALE F., *Legislatore, consulta, democrazia: i nodi irrisolti dei servizi idrici*, in *Giornale diritto amministrativo*, 2011

CAPORALE F., *Tendenze, controtendenze e ipostatizzazioni nel governo e nella gestione dei servizi idrici*, in *Munus. Rivista giuridica dei servizi pubblici*, 2013

CARLOTTI G. – CLINI A., *Diritto amministrativo*, Rimini, 2014

CASELLI R. – PERUZZI P. in *Servizi idrici fra regolazione e mercato*, CRS-Proaqua Paper n. 98/19, luglio 1998

CASINI L., Agenzie amministrative, in CASSESE S. (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006

CITRONI G. – LIPPI A., *La politica di riforma dei servizi idrici. Istituzioni, processi e poste in gioco*, in *Istituzioni del federalismo*, 2006

CLARICH M. – FONDERICO G., *Autorità indipendenti e agenzie amministrative*, in *Dizionario di diritto amministrativo*, Il Sole 24 Ore, Milano - Roma, 2007

CLARICH M. – FONDERICO G., *Dizionario di diritto amministrativo*, Il Sole 24 Ore, Milano - Roma, 2007

COCIMANO G., *L'Illegittimità costituzionale dei limiti all'in house nei servizi pubblici locali*, in *Urbanistica ed appalti*, 2012

CONTIERI A., *Prime riflessioni sulle modalità di gestione del servizio idrico integrato a seguito dell'esito dei referendum del 12 e 13 giugno 2011*, in *Giustizia Amministrativa*, 2011

CORDINI G., *Tutela dell'ambiente idrico in Italia e nell'Unione europea*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2005

COSTANTINO F., *La guerra dell'acqua. Dalla proprietà del bene alla gestione del servizio*, in *Rivista telematica giuridica dell'AIC*, 2011

D'ALPAOS – VALBONESI P in *Una valutazione delle ipotesi di revisione del metodo tariffario normalizzato per il servizio idrico integrato* in “Economia Pubblica”, 36, nn. 5/6, pp. 97-125, 2006

DANESI L. – PASSARELLI M. – PERRUZZI P., *Quale livello di regolazione per i servizi idrici? Uno schema di analisi sulla distribuzione verticale ed orizzontale delle funzioni di regolazione*, in *Mercato, concorrenza, regole*, 2008, 389 ss

DANESI L. – PERUZZI P., in *La Tariffa del servizio idrico integrato*, ANEA, Note Tecniche sulla regolazione n. 2008/02, gennaio, 2008.

DE BENEDETTO M., *Autorità indipendenti*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da CASSESE S., Milano, 2006, I, 588 ss.

DE VINCENTI C., *La regolazione tariffaria: uscire dallo stallo*, in *L'Acqua*, 2011, 2, 29 ss.

DRUSIANI R., *Il mercato idrico in Italia: la situazione delle gare e degli affidamenti*, in *Astrid*, Rassegna n. 1/2006

FIORENTINO L., *L'acqua da bene economico a «res communis omnium» a bene collettivo*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, n. 1/2010

CAZZAGON F., *Le acque pubbliche nel codice dell'ambiente*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2007

FERRI G., *Abrogazione popolare e vincolo per il Legislatore: il divieto di ripristino vale finché non intervenga un cambiamento del «quadro politico» o delle «circostanze di fatto»*, in *Giurisprudenza Italiana*, 2013

FRANCARIO F., *Privatizzazioni, dismissioni e destinazione “naturale” dei beni pubblici*, in *Annuario Aipda – 2003*, Milano, 2004

FRANCO M., *L'abolizione della proprietà privata in materia di acque al vaglio della Corte Costituzionale*, in *Rassegna Giuridica dell'energia elettrica*, 1995

FRAQUELLI G. – FABBRI P. in *La funzione di costo nel servizio idrico. Un contributo al dibattito sul metodo normalizzato per la determinazione della tariffa nel servizio idrico integrato* in "l'industria", n. 2, pp. 341-360, 1997

FURIA L. in *La stima della domanda, i volumi erogati, le articolazioni tariffarie, i ricavi pregressi, i volumi previsti nella nuova articolazione tariffaria*, ANEA, Note tecniche sulla regolazione n. 2008/03, gennaio, 2008

GERMANÒ A., *La proprietà delle acque secondo la L. 36/1994 in materia di risorse idriche*, in *Diritto dell'Agricoltura*, 1997

GIANELLI N., *La riforma dei servizi idrici: uno sguardo alla normativa nazionale e regionale*, in *Istituzioni del federalismo*, 2006

GOBBO F., *Nuovi orizzonti per il sistema delle Autorità indipendenti*, in *L'industria*, 2004, 437 ss.

GUIDONE A. (a cura di), *Gli atti di nomina dei vertici delle autorità indipendenti: profili sostanziali e processuali*, in *Riv. Neldiritto*, 2012

KLEIN M. in *Economic regulation of water compaignie*, Policy Research Working Paper n. 1649, The World Bank, Private Sector Development Department, settembre, 1996

LA PORTA S., *Il ripristino della normativa abrogata con referendum. Brevi note a margine della travagliata vicenda dei servizi pubblici locali*, in *Rivista telematica giuridica dell'AIC*, 2012

LUCARELLI A., *Diritto pubblico dell'economia e modelli di gestione del servizio idrico*, in *L'Acqua*, 2011, 2, 47 ss.

LUGARESI N., *Criteri giuridici di tutela delle risorse idriche tra ordinamenti nazionali e ordinamento comunitario* in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1997

MASSARUTTO A., *Waste management as a service of general economic interest: Is the self-sufficiency principle still justified?*, Working Paper n. 05-05-eco, Università di Udine, Dipartimento di Scienze Economiche, 2005a

MERUSI F. – PASSARO M., *Autorità indipendenti*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 2002, 189 ss.

MINUSSI D., *Le acque: quadro normativo in I Beni e le proprietà*

MURARO G., *La gestione del servizio idrico integrato in Italia, tra vincoli europei e scelte nazionali*, in “Mercato Concorrenza Regole”, n. 2, pp. 407-425, 2003

MUZI L., *La disciplina statale sui beni destinati al servizio idrico integrato: riflessioni sulla nozione giuridica di demanialità*, in *Munus. Rivista giuridica dei servizi pubblici*, 2012

NAPOLITANO G., *Il disegno regolatorio dei servizi idrici*, in *L'Acqua*, n. 2/2011, 71 ss.

NAPOLITANO G., *L'Agenzia per l'acqua*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 10/2011

NARDELLI C., *Il potere di nomina delle Autorità Indipendenti dei Presidenti di Camera e Senato della Repubblica italiana: un modello ormai superato?*, in *Amministrazione in Cammino*, 2007, Edizione Ancora

PERFETTI L.R., *Il regime dei servizi pubblici locali: il ritorno all'autonomia, il rispetto della disciplina europea, la finalizzazione alle aspettative degli utenti*, in *Giurisprudenza Italiana*, 2013

PERUZZI P., *Le tariffe dei servizi idrici*, CSR-Proacqua Paper n. 96/07, dicembre, 1996

PETRETTO A., *Aspetti economico-finanziari della regolazione dei servizi pubblici locali*, CSR-Proacqua Paper n. 99/30, dicembre, 1999

PIOGGIA A., *La gestione diretta del servizio idrico integrato attraverso società in house o azienda speciale: prospettive del dopo referendum*, in *Rivista Quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 2012

RAMPULLA F.C., TRONCONI L.C., *Il modello di amministrazione delle acque*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2005

SANA G., *L'acqua: dai modelli storici spunti per alcune riflessioni sul regime e sulla tutela giuridica di un bene ambientale*, in *Rivista di Diritto dell'Economia, dei Trasporti e dell'Ambiente*, vol. X, 2012

SANTISE M., *L'attuale disciplina dei servizi pubblici di rilevanza economica in Coordinate ermeneutiche di diritto amministrativo*, Torino 2014, pp. 97 ss.

VALBONESI P., *Una Valutazione delle ipotesi di revisione del metodo tariffario normalizzato per il servizio idrico integrato*, in "Economia Pubblica", 36, nn. 5/6, pp. 97-125, 2006

Articoli online

ANSELMINI D. – MAZZOLA R., *L'affidamento e la gestione nel settore dell'acqua e del servizio idrico integrato*, in *Astrid*, 28 luglio 2014

ANWANDTER L. – RUBINO P., *Rischi, incertezze e conflitti di interesse nel settore idrico italiano: analisi e proposte di riforma*, in *Materiali UVAL – Dipartimento per le Politiche di Sviluppo – Unità Valutazione degli Investimenti Pubblici*, n. 10/2006

ASSIMACOPOULOS D., *Recovery of full cost and pricing of water in the Water Framework Directive*, NTUA (National Technical University of Athens)

ASSONIME, *Il metodo tariffario transitorio per il calcolo delle tariffe idriche e la prima direttiva per la trasparenza della bolletta dell'acqua: sintesi delle principali novità*, in *Note e Studi*, n. 2 del 24 gennaio 2013

CAMILLI E. – CLARICH M., *Poteri quasi-giudiziali delle autorità indipendenti*, in *Astrid*

CLARICH M. – CORSO G. – ZENO-ZENCOVICH V., *Il sistema delle Autorità indipendenti: un catalogo delle questioni aperte*, in *Il sistema delle autorità indipendenti: problemi e prospettive*, Nexus: associazione di cultura giuridica, 2006

LUCARELLI A., *La Corte Costituzionale dinanzi al magma dei servizi pubblici locali: linee fondative per un diritto pubblico europeo dell'economia*, nota a Corte Cost., sentenza 17 novembre 2010, n. 325 in www.giurcost.it

LUCARELLI A., *Riconfigurazione del concetto di "rilevanza economica!"* Spunti di riflessione sulla natura "economica" del servizio idrico integrato in assenza dell'elemento della remunerazione del capitale investito, nota a Corte Cost., sentenza 26 gennaio 2011, n. 26, pubblicata in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2011

MADER P., *Water Paradigms: Full Cost Recovery versus Human Rights*, paper presentato al *Right to Water Study Group*, Carr Center, Harvard Kennedy School

MASSARUTTO A., *La regolazione economica dei servizi idrici nell'esperienza internazionale*, in *IEFE - Bocconi*, Research Report n. 1/2009

MORBIDELLI G., *Poteri impliciti delle autorità indipendenti e principi di legalità e buon andamento*, relazione al Convegno “*Le autorità amministrative indipendenti. Bilancio e prospettive di un modello di vigilanza e regolazione dei mercati*”, Roma, Consiglio di Stato, 28 febbraio 2013

NAPOLITANO G., *Per un'autorità indipendente di regolazione dei servizi idrici*, in *Rapporto sulla regolazione dei servizi idrici*, presentato all'incontro “*Acqua e Autorità*” organizzato da Federutility, Roma, 23 aprile 2010

SCLAFANI F. – ZANETTINI L., *L'Autorità per l'energia elettrica e il gas*, in *Astrid*

SANTUARI A., *Sulla trasformazione dell'azienda speciale in società di capitali alla luce del d.l. n. 95/2012 e della sentenza della Corte Costituzionale n. 199/2012* in www.giustamm.it

SANDULLI M.A., *Il problema della legittimazione ad agire in giudizio da parte delle Autorità indipendenti*, in *Astrid*

TORCHIA L., *La regolazione dei mercati fra autorità indipendenti ed organismi europei*, in *Astrid*, 2013

VANNI M., *Le tariffe dei servizi idrici dopo il referendum*, in *Astrid*, 6 giugno 2014

Riferimenti giurisprudenziali

Corte di Giustizia dell'Unione Europea – Grande Sezione – Sentenza del 19 dicembre 2013, causa C-279/12

Causa C-525/12: Ricorso proposto il 19 novembre 2012 – Commissione europea/Repubblica federale di Germania

Corte di Giustizia della dell'Unione Europea, 10 settembre 2009, Causa C-573/2007

Corte di Giustizia della Comunità Europea, 11 maggio 2006, Causa C-340/04

Corte di Giustizia della Comunità Europea, 13 ottobre 2005, Causa C-458/03

Corte di Giustizia della Comunità Europea, 11 gennaio 2005, Causa C-26/2003

Corte di Giustizia della Comunità Europea, 18 novembre 1999, Causa C-107/98

Corte Costituzionale, 10 ottobre 2008, n. 335

Corte Costituzionale, 27 marzo 2009, n. 88

Corte Costituzionale, 24 luglio 2009, n. 246

Corte Costituzionale, 17 novembre 2010, n. 325

Corte Costituzionale, 12 gennaio 2011, n. 24

Corte Costituzionale, 26 gennaio 2011, n. 24

Corte Costituzionale, 26 gennaio 2011, n. 25

Corte Costituzionale, 26 gennaio 2011, n. 26

Corte Costituzionale, 26 gennaio 2011, n. 27

Corte Costituzionale, 8 giugno 2011, n. 187

Corte Costituzionale, 25 novembre 2011, n. 320

Corte Costituzionale, 20 luglio 2012, n. 199

Corte Costituzionale, 21 maggio 2012, n. 137

Corte Costituzionale, 12 aprile 2013, n. 67

Corte Costituzionale, 19-21 maggio 2014, n. 137

Consiglio di Stato, Sez. VI, 25 novembre 1998, n.1601

Consiglio di Stato, Sez. IV, 22 maggio 2000, n. 2926

Consiglio di Stato, Sez. VI, 24 maggio 2002, n. 2854

Consiglio di Stato, Sez. VI, 29 maggio 2002, n. 2987

Consiglio di Stato, Sez. VI, 24 giugno 2003, n. 6628

Consiglio di Stato, Sez. II, Parere 18 aprile 2007, n. 456

Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, 3 marzo 2008, n. 1

Consiglio di Stato, Sez. VI, 16 marzo 2009, n. 1555

Consiglio di Stato, Sez. VI, 13 febbraio 2009, n. 701

Consiglio di Stato, Sez. V, 30 settembre 2010, n. 7214

Consiglio di Stato, Sez. VI, 27 ottobre 2011, n. 5788

Consiglio di Stato, Sez. VI, 5 aprile 2012, n. 2021

Consiglio di Stato, Sez. VI, 24 settembre 2012, n. 5067

Consiglio di Stato, Sez. VI, 13 settembre 2012, n. 4870

Consiglio di Stato, Sez. II, Parere 25 gennaio 2013, n. 267

Consiglio di Stato, Sez. V, 14 febbraio 2013, n. 911

Consiglio di Stato, Sez. IV, 20 gennaio 2014, n. 255

TAR Lombardia, Sez. IV, sentenza 19 giugno 2006, n. 1435

TAR Lombardia, Sez. IV, 21 febbraio 2008, n. 395

TAR Liguria, Sez. II, 19 febbraio 2009, n. 254

TAR Lombardia, Sez. III, 10 aprile 2009, n. 3239

TAR Lombardia, Brescia, Sez. II, 19 novembre 2009, n. 2238

TAR Lazio, Sez. II-ter, n. 3486/2009

TAR Piemonte, Sez. I, 10 aprile 2009, n. 1019

TAR Toscana, Sez. II, 25 agosto 2010, n. 4892

TAR Toscana, Sez. II, 23 dicembre 2010, n. 6863

TAR Campania, Sez. I, 2012, 18 aprile 2012, n. 1809

TAR Lombardia, Sez. I, 5 dicembre 2012, n. 2911

TAR Toscana, Sez. I, 21 marzo 2013, n. 436

TAR Toscana, Sez. I, 15 maggio 2013, n. 813

TAR Lombardia, Sez. II, 26 marzo 2014, n. 779

TAR Lombardia, Sez. II, 26 marzo 2014, n. 780

TAR Lombardia, Sez. II, 4 aprile 2014, n. 890

TAR Lombardia, Sez. II, 16 aprile 2014, n. 982

TAR Lombardia, Sez. II, 15 maggio 2014, n. 1272

TAR Lombardia, Sez. II, 15 maggio 2014, n. 1274

TAR Lombardia, Sez. II, 15 maggio 2014, n. 1275

Provvedimenti dell'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico

Deliberazione n. 29/2012/A/IDR del 2 febbraio 2012

Deliberazione n. 74/2012/A/IDR del 1 marzo 2012

Documento di consultazione n. 204/2012/R/IDR del 22 maggio 2012

Documento di consultazione n. 290/2012/R/IDR del 12 luglio 2012

Deliberazione n. 347/2012/R/IDR del 2 agosto 2012

Deliberazione n. 572/2012/R/IDR del 28 dicembre 2012

Deliberazione n. 585/2012/R/IDR del 28 dicembre 2012

Deliberazione n. 586/2012/R/IDR del 28 dicembre 2012

Deliberazione n. 587/2012/R/IDR del 28 dicembre 2012

Deliberazione n. 73/2013/R/IDR del 21 febbraio 2013

Deliberazione n. 88/2013/R/IDR del 28 febbraio 2013

Deliberazione n. 110/2013/R/IDR del 21 marzo 2013

Deliberazione n. 117/2013/R/IDR del 21 marzo 2013

Deliberazione n. 319/2013/R/IDR del 8 luglio 2013

Documento di consultazione n. 339/2013/R/IDR del 25 luglio 2013

Documento di consultazione n. 356/2013/R/IDR del 1 agosto 2013

Deliberazione n. 412/2013/R/IDR del 26 settembre 2013

Deliberazione n. 459/2013/R/IDR del 17 ottobre 2013

Deliberazione n. 536/2013/E/IDR del 21 novembre 2013

Deliberazione n. 643/2013/R/IDR del 27 dicembre 2013

Deliberazione n. 644/2013/R/IDR del 27 dicembre 2013

Deliberazione n. 73/2014/E/IDR del 27 febbraio 2014

Deliberazione n. 142/2014/R/IDR del 27 marzo 2014

Documento di consultazione n. 171/2014/R/IDR del 10 aprile 2014

Deliberazione n. 204/2014/R/IDR dell'8 maggio 2014

Deliberazione n. 465/2014/R/IDR del 25 settembre 2014

Deliberazione n. 523/2014/R/IDR del 23 ottobre 2014

Documento di consultazione n. 539/2014/R/IDR del 30 ottobre 2014

Documento di consultazione n. 665/2014/R/IDR del 23 dicembre 2014

Deliberazione n. 6/2015/R/IDR del 15 gennaio 2015

**Provvedimenti del Comitato e della Commissione nazionale per la
vigilanza sulle risorse idriche**

Deliberazione n. 1 del 14 luglio 2008

Deliberazione n. 5 del 21 ottobre 2008

Deliberazione n. 7 del 1 dicembre 2008

Deliberazione n. 15 del 23 giugno 2009

Deliberazione n. 17 del 16 dicembre 2009

Deliberazione n. 18 del 16 dicembre 2009

Deliberazione n. 23 del 3 marzo 2010

Deliberazione n. 25 del 24 marzo 2010

Deliberazione n. 27 del 24 marzo 2010

Deliberazione n. 54 del 15 marzo 2011

Deliberazione n. 55 del 15 marzo 2011

Deliberazione n. 45 del 27 ottobre 2010

Parere n. 4493 del 26 gennaio 2010

Parere n. 5228 del 14 ottobre 2010

Parere n. 5889 del 14 ottobre 2010

Parere n. 6313 del 15 ottobre 2010

Parere n. 8509 del 6 dicembre 2011

Parere n. 7122 del 4 novembre 2011

Relazione annuale al Parlamento sullo stato dei servizi idrici – Anno 2009, 22 luglio 2010

Disegno di legge A.S. n. 1366, presentato dal Governo il 5 marzo 2007